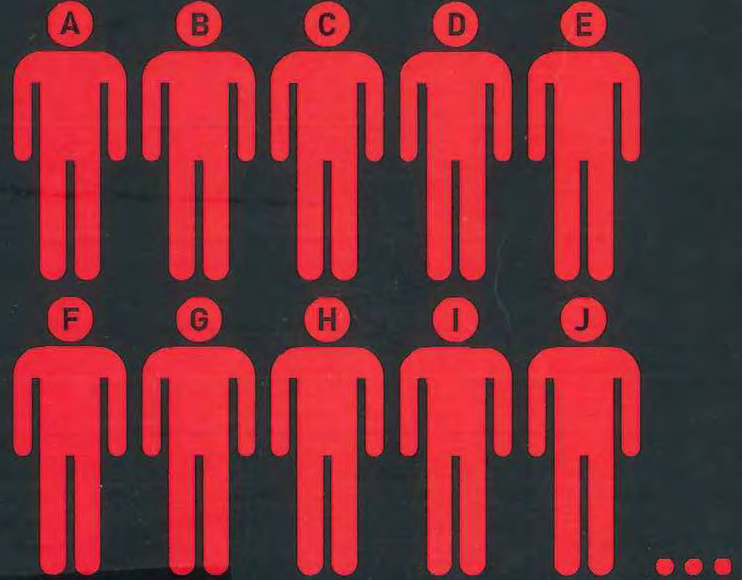
alternativa
académica

Hedley Bull

La sociedad anárquica

UN ESTUDIO SOBRE EL ORDEN
EN LA POLÍTICA MUNDIAL

Prólogo de Caterina García Segura



CATARATA

HEDLEY BULL

NACIDO EN SYDNEY (AUSTRALIA), ESTUDIÓ HISTORIA Y FILOSOFÍA EN LA AUSTRALIAN NACIONAL UNIVERSITY. EN LA LONDON SCHOOL OF ECONOMICS LONDINENSE FUE DISCÍPULO DE MARTIN WIGHT, DE CUYA OBRA ES DEUDOR, PUES LA FAMOSA DISTINCIÓN DE ÉSTE ENTRE LAS TRES TRADICIONES DE PENSAMIENTO SOBRE LA POLÍTICA MUNDIAL ES EL HILO CONDUCTOR DE LA SOCIEDAD ANÁRQUICA. FUE UN DESTACADO DEFENSOR DEL ENFOQUE CLÁSICO DE LA TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES CONTRA LA INVASIÓN CIENTIFISTA DE LAS CIENCIAS SOCIALES DE LOS AÑOS SESENTA. TRAS UNA ETAPA COMO DIRECTOR DE LA UNIDAD DE INVESTIGACIÓN SOBRE CONTROL DE ARMAMENTOS Y DESARME DEL FOREIGN OFFICE, DE LA QUE ES FRUTO UN LIBRO SOBRE EL TEMA, HOY YA ESCASAMENTE CITADO, VOLVIÓ A LA AUSTRALIAN NACIONAL UNIVERSITY Y, MÁS TARDE, ENSEÑÓ EN LA UNIVERSIDAD JAWARHALAL NEHRU DE NUEVA DELHI (INDIA), DONDE EMPEZÓ A INTERESARSE POR LO QUE LUEGO SE DENOMINARÍA LA REVUELTA CONTRA OCCIDENTE DE LOS PAÍSES DEL TERCER MUNDO. DESDE 1977 HASTA SU TEMPRANA MUERTE EN 1985 FUE CATEDRÁTICO DE RELACIONES INTERNACIONALES EN LA UNIVERSIDAD DE OXFORD. SU LEGADO ACADÉMICO INCLUYE NUMEROSOS ARTÍCULOS, LA EDICIÓN DE VARIOS LIBROS COLECTIVOS (SINGULARMENTE, *THE EXPANSION OF INTERNATIONAL SOCIETY* CON ADAM WATSON) Y DOS OBRAS SEMINALES: *LA SOCIEDAD ANÁRQUICA*, QUE AQUÍ PRESENTAMOS EN SU ÚNICA TRADUCCIÓN ESPAÑOLA Y *JUSTICE IN INTERNACIONAL RELATIONS* (1985), DONDE VOLVIÓ A REFLEXIONAR Y A REPLANTEARSE LAS RELACIONES ENTE EL ORDEN Y LA JUSTICIA INTERNACIONALES.

Hedley Bull

La sociedad anárquica

UN ESTUDIO SOBRE EL ORDEN EN LA POLÍTICA MUNDIAL

Traducción de
Irene Martín Cortés

CATARATA

SERIE RELACIONES INTERNACIONALES
DIRIGIDA POR FRANCISCO JAVIER PEÑAS

DISEÑO DE CUBIERTA DE JOAQUÍN GALLEGO

PRÓLOGO DE CATERINA GARCÍA SEGURA

TRADUCCIÓN DE IRENE MARTÍN CORTÉS

FUENCARRAL, 70
28004 MADRID
TEL. 91 532 05 04
FAX. 91 532 43 34
WWW.CATARATA.ORG

LA SOCIEDAD ANÁRQUICA.
UN ESTUDIO SOBRE EL ORDEN EN LA POLÍTICA MUNDIAL

ISBN: 84-8319-212-8
DEPÓSITO LEGAL: TO-171-2005

LA IMPRESIÓN DE ESTE LIBRO SE HA REALIZADO SOBRE PAPEL FABRICADO CON FIBRA VIRGEN PROCEDENTE DE BOSQUES GESTIONADOS DE FORMA RESPONSABLE Y RESPETUOSA CON EL MEDIO AMBIENTE, SEGÚN CERTIFICA EL FOREST STEWARDSHIP COUNCIL (FSC).

Para Emily, Martha y Jeremy

ÍNDICE

PRÓLOGO A LA EDICIÓN ESPAÑOLA

Casi treinta años después de su publicación, Los Libros de la Catarata nos ofrecen, por fin, la traducción de *La sociedad anárquica* de Hedley Bull, una obra clásica de las relaciones internacionales y, para muchos, la obra más representativa de la llamada Escuela Inglesa de las relaciones internacionales[1]. Esta traducción nos brinda, por tanto, un doble motivo de celebración porque, por un lado, representa el reconocimiento, no por tardío despreciable, del valor del trabajo de Hedley Bull y, por otro, significa que desde ahora disponemos de otra magnífica obra en lengua castellana, básica para el estudio de la sociedad internacional, cuando son todavía pocas las traducciones de los clásicos de las relaciones internacionales y siguen siendo una necesidad en las aulas.

A pesar del carácter nuclear del trabajo de Bull, en el prólogo de la segunda edición Stanley Hoffmann se preguntaba el porqué de la poca acogida de la primera edición inglesa de esta obra clásica entre la comunidad académica estadounidense. Su respuesta aludía al hecho de ser una obra demasiado "grociana" para los realistas y demasiado estatocéntrica para los "kantianos"[2]. Estas razones no han sido un obstáculo para su buena acogida en España puesto que al menos una parte de la doctrina española ha reconocido las conexiones existentes con la Escuela Inglesa[3]. Además, la concepción grociana de las relaciones internacionales conecta con las

raíces de la disciplina en España: la confianza en la autoridad de las instituciones internacionales en la regulación de las relaciones sociales no es ajena a una disciplina que, en España, ha bebido de las fuentes de la Escuela de Salamanca[4].

Hedley Bull (Sidney, 1932-Oxford, 1985), que cursó inicialmente en Historia y Filosofía, se formó principalmente en Gran Bretaña, donde también ejerció mayoritaria, aunque no exclusivamente, su docencia[5]. De su primera etapa australiana cabe destacar la influencia del catedrático de Filosofía, John Anderson, de quien aprendería la importancia de los autores clásicos en el pensamiento moderno. Ya en la London School of Economics and Political Science fue discípulo de C.A.W. Manning y de Martin Wight. Bull tuvo también una etapa estadounidense que le permitió entrar en contacto con algunas figuras destacadas de su época: en Harvard coincidió con Henry Kissinger y Thomas Schelling, quien despertó su interés por los estudios estratégicos, y en Princeton con Richard Falk y Johan Galtung. En aquellos momentos, la disciplina se hacía eco del auge del behaviorismo en las ciencias sociales, dando lugar al llamado segundo debate, éste de carácter metodológico. Bull se significó en él como defensor del tradicionalismo frente al cientifismo liderado por M. Kaplan[6]: apostó por el estudio de las relaciones internacionales sobre una base historicista, filosófica y jurídica; frente al puritanismo intelectual behaviorista, Bull insistió en la necesidad de seguir trabajando en torno a las "grandes preguntas" de la disciplina; frente a la obsesión cuantitativa siguió defendiendo la razón y la intuición del investigador.

Su interés y su especialización en los estudios estratégicos le llevó a colaborar con el gobierno laborista británico en el Foreign Office (1965) como director de la Unidad de Investigación sobre Control de Armamento y Desarme. En 1967, volvió a Australia, donde ocupó durante diez años una cátedra de relaciones internacionales en la Universidad Nacional de Australia en Canberra. De esta época son los seminarios y trabajos de los que surgiría la mayor parte de la obra que nos ocupa, *La sociedad anárquica*. Durante este segundo periodo australiano pasó algunos cursos en otras universidades, siendo su estancia en la Jawarhalal Nehru de Nueva Delhi especialmente relevante para sus estudios sobre los problemas de los países del Tercer Mundo y las cuestiones relacionadas con la justicia en la sociedad internacional. En 1977 volvió a Gran Bretaña, donde ocupó la cátedra Montague Burton de relaciones internacionales, en Oxford, hasta su temprana muerte en 1985.

En la obra de Bull, las diferentes temáticas que abordó se pueden identificar claramente con los distintos momentos y lugares de su biografía. Pero a pesar de la diversidad de temas estudiados, su obra refleja una unidad y una coherencia que proceden de su vocación conceptualizadora y sistematizadora. Bull fue un autor preocupado por

definir con precisión los conceptos que utilizaba y por sistematizar la realidad que analizaba, de ahí su querencia por las tipologías. Su método argumentativo resulta, por otra parte, extremadamente pedagógico: planteamiento de preguntas seguidas de sus correspondientes respuestas perfectamente ordenadas.

La sociedad anárquica es, como indica el subtítulo de la obra, un estudio sobre el orden internacional, una de las cinco temáticas de las que Hedley Bull se fue ocupando sucesivamente a lo largo de su trayectoria académica, siendo las otras cuatro la teoría de las relaciones internacionales (el estudio de autores clásicos), los estudios estratégicos y de seguridad (incluido el control de armamentos en la era nuclear), la problemática del Tercer Mundo y la justicia, y un último grupo, más diverso, dedicado al análisis de cuestiones de actualidad de la política internacional.

Aunque el concepto de orden constituye el centro de atención de *La sociedad anárquica*, la obra reposa en el concepto de sociedad internacional, un concepto no utilizado habitualmente por la corriente mayoritaria estadounidense de la disciplina. El *mainstream* realista y neorrealista se ha centrado en el análisis de las unidades o de la estructura del sistema pero no ha reconocido el carácter societario del sistema internacional, ha destacado su carácter anárquico y ha inferido de la anarquía —ausencia de autoridad superior a los estados soberanos— la conflictividad internacional permanente. El liberalismo neoinstitucional, también centrado en las unidades, ha intentado romper esta asociación presentando la posibilidad de cooperación en la anarquía a través de las instituciones, pero lo ha hecho partiendo de los intereses más que de los valores, es decir, sobre la base sistémica y no societaria de las relaciones internacionales. Bull presenta una perspectiva diferente, centrada en el análisis de las relaciones sociales y destacando los elementos cooperativos que se dan en ellas, aun en un contexto de anarquía.

La sociedad internacional bulliana es una sociedad interestatal construida a partir de un sistema internacional previo. El elemento que diferencia el sistema de la sociedad es el reconocimiento por parte de sus integrantes, los estados, no sólo de la existencia de contactos que obligan a considerar la conducta de los demás en las decisiones propias, sino la existencia de intereses comunes y *quizá* de valores —en algunos momentos de la obra Bull habla de la presencia de intereses y valores, en otros los valores son una posibilidad, no una realidad asumida—, así como la voluntad de gestionarlos conjuntamente a través de instituciones internacionales[7]. A su vez, la sociedad se distingue de la comunidad internacional por la ausencia del elemento identitario que tiene esta última. La comunidad es un estadio más avanzado que la sociedad puesto que sus integrantes comparten, además de intereses y valores, un sentimiento de identidad compartida. Estas distinciones, claras y expresas en

La sociedad anárquica, son el resultado de una evolución en el conjunto de la obra de Bull puesto que en sus primeros trabajos dedicados a la seguridad internacional apenas distinguía entre sociedad y sistema de Estados.

El concepto bulliano de sociedad internacional integra la anarquía (es "la sociedad anárquica") pero el análisis de las relaciones internacionales que se dan entre los miembros de esta sociedad se centra en la gestión de los problemas que surgen de ella, a partir de los valores compartidos y del sentimiento societario, y no en la lucha por el poder a la que, desde una perspectiva realista, da lugar la anarquía. Concretamente, Bull analiza la combinación de tres elementos: primero, la construcción de las normas e instituciones que gestionan y mitigan los efectos negativos de la anarquía; segundo elemento, el aspecto coercitivo de la política de poder; y, tercero, los valores compartidos que crean el sentimiento societario de los estados, en definitiva, los elementos de orden de la sociedad internacional[8].

Del análisis histórico de los diferentes sistemas y sociedades internacionales, Bull concluye que el actual (contextualizado a finales de los años setenta) es un sistema en el que coexisten la anarquía y los elementos societarios con la solidaridad y el conflicto transnacional. El estudio de la construcción del orden en la sociedad internacional revela la convicción del autor en la posibilidad de avanzar en la estabilidad y la pacificación de las relaciones internacionales a través de la gestión ordenada de la conflictividad.

La conceptualización del orden internacional (recordemos, interestatal) que realiza Bull está precedida por la conceptualización del orden social en general, y le sigue la del orden mundial. De esta secuencia es destacable la valoración que realiza de los diferentes órdenes y la superioridad moral que otorga al orden mundial, puesto que está vinculado a los objetivos de la vida social de la humanidad en su conjunto, si bien su análisis se centra en el orden internacional. Los tres órdenes son patrones de conducta humanos orientados a la obtención de objetivos primarios y universales. Bull se refiere a tres objetivos propios y exclusivos del orden internacional interestatal y a tres objetivos compartidos con el orden de la vida social en general. Los tres primeros son la preservación de la propia sociedad internacional, el mantenimiento del principio básico de funcionamiento del sistema (la soberanía estatal) y el mantenimiento de la paz. Los tres más generales son la limitación de la violencia, el mantenimiento de las promesas y la estabilidad de la propiedad.

A finales de los años setenta, el incremento de los actores y las relaciones transnacionales introdujeron una nueva dimensión en las relaciones internacionales que no fue recogida por el realismo político. La disciplina los introdujo en sus planteamientos especialmente a través de las aportaciones de los autores transnacionalistas

estadounidenses Keohane y Nye. Pero Bull, aunque con menos impacto en el conjunto de la disciplina, también se hizo eco de esa nueva realidad que empezaba a afectar y a alterar el funcionamiento tradicional de las relaciones interestatales. Mientras que el enfoque estadounidense se centró en la necesidad de introducir estas nuevas variables para recuperar la eficacia perdida de los planteamientos de política exterior de los estados, y más en concreto de la de los Estados Unidos, Bull se centró en el análisis de los cambios que estas relaciones podían introducir en el sistema interestatal desde una perspectiva meramente intelectual. De ahí el análisis de los posibles escenarios de futuro como modelos, y el reconocimiento y despreocupación por la imposibilidad de certeza sobre su evolución. A pesar de este distanciamiento de la práctica, Bull apuesta normativamente y sin ambigüedad por el orden y por la sociedad internacional que analiza. La referencia final a la justicia, a pesar de la afirmación de su importancia y de la apreciación de su valor moral superior, no desbanca en *La sociedad anárquica* la preferencia del autor por el orden. No fue sino en la etapa posterior, cuando el autor entró más directamente en contacto con realidades diferentes a las anglosajonas y occidentales, que la preocupación por la justicia ocupó un lugar preeminente en sus trabajos[9].

Dados los vertiginosos cambios experimentados por la sociedad internacional desde los años en que la obra fue escrita, podemos preguntarnos qué aspectos de los planteamientos bullianos siguen vigentes y cuáles han perdido parte de su pertinencia para el análisis de la realidad contemporánea. Ciertamente, la vigencia de algunos aspectos de la obra de Bull es hoy en día cuestionable.

En primer lugar, podemos afirmar que la obra de Bull sigue resintiéndose hoy de aquello de lo que ya adolecía en su momento: un marcado estatocentrismo no superado por las alusiones a las nuevas realidades transnacionales. Ésta es una de las lagunas permanentes de la Escuela Inglesa reconocida por sus autores más representativos[10]. En la doctrina española la mayoría de autores que afirman que la sociedad internacional actual ya no es meramente interestatal[11], sino que los estados coexisten con los nuevos actores internacionales y transnacionales (organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, empresas, individuos, y todo tipo de fuerzas transnacionales), optan por seguir utilizando el concepto de sociedad internacional aunque asumiendo la modificación de su composición respecto a la sociedad internacional bulliana. Otras perspectivas, sin embargo, prefieren mantener el concepto de sociedad internacional para seguir refiriéndose a la interestatal y proponen nuevos conceptos para recoger las nuevas realidades de las relaciones internacionales, como el de sociedad postinternacional, que agrupa al conjunto de relaciones sociales formado por las interacciones que se dan en la sociedad internacional de Estados y entre

todos los actores de las relaciones internacionales (públicos y privadas) según pautas de conducta orientadas a la preservación de objetivos elementales del orden social[12]. Otros nos inclinamos por mantener el uso del concepto de sociedad internacional, por extendido y habitual en nuestro entorno, pero insistiendo en la existencia de diferentes niveles de sociabilidad entre los distintos actores que hoy interactúan en las relaciones internacionales: los estados creadores de los principales elementos de orden de la sociedad internacional representarían el nivel más elevado de sociabilidad mientras que otros actores, principalmente los nuevos actores transnacionales, no se ajustarían en la misma medida a esos vínculos de orden que unen a los estados. No son ajenos a ellos, los necesitan, se sirven de ellos y los acatan, pero en ocasiones los desafían, no reconocen su autoridad e incluso se convierten en autoridades paralelas[13].

En segundo lugar, en la obra de Bull carecen de consideración los elementos económicos de las relaciones internacionales. Esta ausencia deriva de su concentración en las estructuras formales de la sociedad internacional. Según su maestro, C. W. Manning, su generación no había dedicado atención a las dinámicas sociales de las relaciones internacionales; encomendaba esa tarea a las futuras generaciones. Bull se mantuvo conscientemente en el mismo plano que su mentor. En la era de la globalización, no incluir las dinámicas económicas de las relaciones internacionales es insostenible puesto que, a nuestro juicio, un estudio meramente formal de las estructuras de la sociedad internacional distorsiona cualquier análisis de la realidad contemporánea.

En tercer lugar, los acontecimientos que se han sucedido en la sociedad internacional desde el 11 de septiembre de 2001 nos llevan a replantearnos la aceptación universal de los objetivos del orden internacional, tanto por parte de los miembros de la sociedad internacional, como por parte de otros actores que mantienen vínculos más laxos de sociabilidad que los del núcleo duro interestatal. El proyecto imperial de la superpotencia hegemónica estadounidense sin duda los niega teóricamente desde el momento que subvierte el principio básico de funcionamiento con la noción de "soberanía limitada"[14]. La intervención en Irak, planteada no como excepción al orden existente, sino como la práctica de un nuevo orden, abunda en su ruptura desde el interior. Pero además, no podemos obviar el impacto que provoca la novedad de determinadas capacidades de algunos actores no estatales sobre el orden. El estatocentrismo de la obra de Bull hace que no se contemple que otros actores puedan ser lo suficientemente poderosos u obtener la autoridad suficiente como para subvertir el orden estatal con sus acciones o con sus ideologías. No sólo la acción imperial unilateral deja de compartir los objetivos del orden internacional e impedir su realización. Los terrorismos transnacionales y los islamismos integristas también los niegan desde el exterior del

sistema interestatal y con capacidad suficiente como para pretender desestabilizarlo o incluso romperlo. Sin embargo, a pesar de estos desajustes, la obra de Bull es ampliamente considerada hoy en día como un clásico, y por varios motivos.

En primer lugar, podríamos decir que la obra de Bull sigue siendo uno de los mejores análisis sobre el orden internacional interestatal: sobre su estructura, su funcionamiento y su función en la política mundial.

En segundo lugar, su concepto del "nuevo medievalismo" tiene una utilidad renovada en el contexto de la globalización en el que las transformaciones de la territorialidad, la recomposición de las funciones del estado y la multiplicación de identidades, solapadas en el interior del territorio estatal o extendidas en el ámbito transnacional, subvierten las lealtades unidireccionales propias del orden internacional westfaliano.

En tercer y último lugar, en la actualidad sigue siendo vigente la necesidad, advertida por Bull al final de su obra, de conceder un mayor espacio a las consideraciones de justicia. Bull, defensor por antonomasia de la preservación del orden internacional, lo creía compatible con las demandas de justicia. Cualquier orden que se quiera duradero y estable debe recoger e integrar las demandas de cambio justo. Esta afirmación reflejaba las necesidades de los años setenta y se ha convertido en imperiosa exigencia en la sociedad internacional del siglo XXI. El auge y la fuerza de los actores desestabilizadores y las tendencias desintegradoras del orden internacional en la era de la globalización se alimentan, por una parte, de la resistencia de los actores favorables al *statu quo* a incluir elementos de cambio justo en las relaciones internacionales y, por otra, de su intento de reforzar los elementos coercitivos de la sociedad anárquica por encima de los elementos de orden y de los valores societarios compartidos.

En conclusión, reafirmamos la idea de la vigencia de la obra de Bull para el análisis del orden en la sociedad internacional interestatal pero también como punto de partida para las reflexiones actuales sobre la necesidad de adecuación de este orden a las exigencias de justicia de los actores no satisfechos con el orden existente. Asimismo, como base para los análisis de las dinámicas transnacionales de las relaciones internacionales en la era de la globalización.

Gracias a esta edición en castellano, los estudiosos de las relaciones internacionales podemos congratularnos de una más amplia divulgación en el ámbito hispanohablante de la referencia intelectual ya clásica que constituye *La sociedad anárquica*.

CATERINA GARCÍA SEGURA
Profesora de Relaciones Internacionales
Universitat Pompeu Fabra

NOTAS

1. Sobre la Escuela Inglesa, véase, por ejemplo, Dunne, T., *Inventing International Society. A History of the English School* (Oxford: Macmillan, 1998).
2. Hoffmann, S., "Foreword: Revisiting 'The Anarchical Society'", en Bull, H., *The Anarchical Society. A study of Order in World Politics* (Londres: Macmillan, 1995), (ed., 1977), p. VIII.
3. Arenal, C., *Introducción a las relaciones internacionales* (Madrid: Tecnos; 1ª edición, 1990); Barbé, E., *Relaciones Internacionales* (Madrid: Tecnos, 1994), pp. 86-93; Salomón, M., "La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 56, 2002, pp. 7-52. Para una visión de conjunto: García, C., "Spain" en Jorgensen, K. E. y Knudsen, T. B. (eds.), *International Relations in Europe: Traditions, Perspectives, Destinations* (Londres: Routledge, 2005), (en prensa).
4. Arenal, C., *La teoría de las relaciones internacionales en España* (Madrid: International Law Association, sección española, 1979).
5. Miller, J. B. D. y Vincent, R. J., *Order and Violence. Hedley Bull and International Relations* (Oxford: Clarendon Press, 1990). Para una visión sintética de la biografía de Bull, véase: Griffiths, M., *Fifty Key Thinkers in International Relations* (Londres: Routledge, 1999), pp. 147-151.
6. Véase: Bull, H., "International theory: the case for a classical approach", World Politics, num. 18 (1966), pp.363-377 y Kaplan, M., "The New Great Debate: Traditionalism versus Science in International Relations", *World Politics*, núm. 19 (1966), pp. 1-20.
7. Bull, H., *The Anarchical Society*, op. cit., p.13.
8. Hurrell, A., "Society in Anarchy in the 1990's", en Roberson, B. A. (ed.), *International Society and the Development of International Relations Theory* (Londres/Washington: Pinter, 1998), pp. 17-42 (18).
9. El inicio del desarrollo de la teoría de la justicia en la obra de Bull se identifica con las Hagey Lectures impartidas en la Universidad de Waterloo en el curso 1983-1984. *Justice in International Relations. The 1983-84 Hagey Lectures* (Universidad de Waterloo: Ontario, octubre, 1984).
10. Buzan, B. "From international system to international society: structural realism and regime theory meet the English school", *International Organization*, 47, 3, verano, 1993, pp. 327-332 y "The English School: an underexploited resource in IR", *Review of International Studies*, vol. 27, 2001, pp. 471-488.
11. Arenal, C., *Introducción a las relaciones internacionales*, Madrid: Tecnos, 1994, p. 432; Arenal, C., "La nueva sociedad internacional y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política", *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria/Gasteiz 2001* (Bilbao: UPV, 2002), pp. 17-85; Barbé, E., *Relaciones internacionales* (Madrid: Tecnos, 2004) (1ª ed. 1995); Mesa, R., Teoría y práctica de las relaciones internacionales (Madrid: Taurus, 1977); Truyol y Serra, A., *La sociedad internacional* (Madrid: Alianza Editorial, 1991), (1ª ed. 1974).
12. Ibáñez, J., *Poder y autoridad en las relaciones internacionales: el control del comercio electrónico en Internet* (Barcelona: UPF, 2002) (Tesis doctoral), p. 51.
13. García, C., "Sociedad internacional o desorden mundial después del 11 de septiembre de 2001", en García, C. y Vilariño, *Comunidad internacional y sociedad internacional después el 11 de septiembre de 2001* (Bilbao: Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, 2004) (en prensa), pp. 53-73.
14. Véase la reflexión general sobre el impacto del proyecto imperial estadounidense en el orden internacional en García C. y Rodrigo A., "Conclusiones: La inviabilidad del orden imperial", en García, C. y Rodrigo, A. (eds.), *El imperio inviable. El orden internacional tras el conflicto de Irak* (Madrid: Tecnos, 2004), pp. 227-259.

PRÓLOGO A LA TERCERA EDICIÓN DE "LA SOCIEDAD ANÁRQUICA" 25 AÑOS DESPUÉS

El estatus de *La sociedad anárquica* como texto clásico es evidente. Constituye la exposición más elaborada y más potente del argumento de que los estados forman una sociedad internacional, y dota a esta idea de la categoría de lugar privilegiado desde que el que poder analizar y evaluar la posibilidad de que haya orden en la política mundial. También sigue siendo un texto fundamental para la docencia, no sólo como ejemplo de una posición concreta, o por ser representativo de la denominada Escuela Inglesa[1], sino también por su capacidad de poner en cuestión cómodas posturas establecidas, por su claridad en la exposición, y por la agudeza con la que Bull escribe, así como por su rigor intelectual. Está claro que a lo largo de los veinticinco años que han pasado desde que el libro fue publicado por primera vez se han producido muchos cambios. La primera parte de este prólogo pone en relación *La sociedad anárquica* con algunas de las líneas de evolución que han tenido lugar durante este intervalo de tiempo dentro de la teoría de las relaciones internacionales. En la segunda sección se sitúa el enfoque de Bull y algunas de sus conclusiones en el contexto de los principales cambios que se han producido en las estructuras y prácticas de la política mundial[2].

LA SOCIEDAD ANÁRQUICA Y EL ESTUDIO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

La importancia de Bull para el estudio académico de las relaciones internacionales goza de reconocimiento desde hace ya tiempo pero, como sugería Stanley Hoffmann en el prólogo a la segunda edición, resulta más controvertida la cuestión de dónde y de qué forma se ubica su trabajo.

REALISMO Y NEORREALISMO

Incluso una lectura superficial de *La sociedad anárquica* nos sugiere que existe una gran cantidad de puntos afines entre Bull y el realismo, especialmente por el énfasis en el papel que juega el poder en las relaciones internacionales y porque las "instituciones" de la sociedad internacional que analiza en *La sociedad anárquica* incluyen la guerra, las grandes potencias, el equilibrio de poder y la diplomacia. De hecho, el equilibrio de poder es, en gran medida, la base más importante en la que se apoya el concepto de sociedad internacional que defiende Bull. Sin un equilibrio de poder y sin que exista un entendimiento continuado y estable entre las principales potencias sobre cómo relacionarse entre sí, los elementos más "débiles" del orden internacional (el derecho internacional, las organizaciones internacionales, la existencia de unos valores compartidos) no serían más que castillos en el aire. Bull también enfatizaba la función crucial que cumplen los análisis realistas y que consiste en desenmascarar las intenciones de quienes dicen hablar en nombre de la sociedad internacional o global, y en identificar en qué medida los valores, aun cuando sean compartidos, universales o solidarios, tienden a proteger los intereses de determinados estados. Por último, la idea que Bull defiende de la sociedad internacional surgió de su cercanía a figuras del realismo clásico como Carr y Morgenthau, y refleja muchas de sus preocupaciones, especialmente las que se refieren a la relación que existe entre el poder, el derecho y la moralidad.

A pesar de los estereotipos que aparecen en los libros de texto, un realista no es simplemente alguien que escribe sobre los estados y que cree en la importancia que tiene el poder. Bull hacía ambas cosas pero no se consideraba a sí mismo realista: "No soy un realista", dijo de forma inequívoca en una conferencia en 1979[3]. Consideraba que el realismo clásico de Carr, Kennan o Niebuhr estaba anclado en unas circunstancias históricas concretas y que era parte del temperamento intelectual de una época determinada en la que el conflicto y la anarquía eran "de hecho, el principal ingrediente [de las relaciones internacionales] del momento".

Desde el punto de vista de Bull, tanto el realismo clásico como —o incluso más— su variante neorrealista (como ocurre en el influyente trabajo de Kenneth Waltz) prestan una atención insuficiente al marco de reglas, normas y percepciones comunes de las que depende la sociedad internacional. Esto no implica que las normas controlen la acción de los estados actuando sobre ellos desde el exterior. Pero sí quiere decir que dan forma al juego de la política de poder, al carácter e identidad de los actores, a los objetivos para los que cabe utilizar la fuerza y a las vías por las que los actores pueden justificar y legitimar sus acciones. Por tanto, según la visión de Bull, incluso la guerra y el conflicto tienen lugar dentro un conjunto de estructuras normativas legales, morales y políticas fuertemente institucionalizadas. En sus propias palabras: "...la guerra es, de hecho, un fenómeno intrínsecamente normativo que resulta inimaginable al margen de las normas por las que los seres humanos identifican qué comportamientos son apropiados con respecto a la misma y definen sus actitudes hacia ella. La guerra no es simplemente un enfrentamiento entre ejércitos sino que es un enfrentamiento entre los agentes de grupos políticos que se reconocen como tales entre sí, y que dirigen sus ejércitos los unos contra los otros únicamente en virtud de las normas que entienden y que aplican"[4].

De la misma forma, incluso la "institución" realista por excelencia, el equilibrio de poder, se presenta, no como un arreglo mecánico, ni como una constelación de fuerzas que empuja a los estados desde fuera a actuar de determinada forma sino que, más bien, debe ser entendida como una práctica común, consciente y frecuente, en la que los actores continuamente someten a debate y cuestionan el significado del equilibrio de poder, sus normas básicas y el papel que éstas deberían jugar. Asimismo, las grandes potencias deben ser estudiadas, no sólo en términos de su capacidad para imponer el orden a los estados más débiles o dentro de sus esferas de influencia a través de la coerción más cruda, sino más bien en términos del grado de legitimidad con que ejercen su papel y sus funciones de gestión, según los perciben otros estados. El poder sigue siendo un aspecto central en el análisis que Bull lleva a cabo de las relaciones internacionales, pero el poder es un atributo social. Para entender el poder debemos situarlo en el contexto de otros conceptos sociales fundamentales como el prestigio, la autoridad, y la legitimidad. Por tanto, la preocupación central de la sociedad internacional son las normas y las instituciones. Pero esto no necesariamente lleva a un grocianismo ligero, liberal, que se ocupa únicamente de fomentar el derecho y la moralidad, como erróneamente se asume tan a menudo, a pesar de la influencia que el jurista internacional del siglo XVII, Hugo Grocio, ha tenido en el trabajo de Bull.

La distancia y las diferencias entre Bull y el neorrealismo están especialmente claras: el sistema internacional de ninguna manera puede ser visto sólo en términos materiales como una estructura descentralizada, anárquica, en la que unidades funcionalmente indiferenciadas varían solamente según la distribución de poder. Un aspecto crucial para el "sistema" es que exista una estructura de percepciones, de reglas y de normas compartidas, así como de expectativas mutuas históricamente creadas, y que éstas sigan evolucionando. De hecho, es el predominio del neorrealismo waltziano durante los años ochenta y principios de los noventa el que permite entender la marginación relativa de las perspectivas basadas en la sociedad internacional durante esa época.

EL INSTITUCIONALISMO NEOLIBERAL

A primera vista, uno podría esperar que existiera un mayor solapamiento, así como mayores similitudes, entre Bull y los institucionalistas liberales o racionalistas. En primer lugar, el objeto de estudio es semejante. El asunto central consiste en establecer que las leyes y las normas incitan por sí mismas a su cumplimiento independientemente, al menos en parte, del poder y de los intereses que subyacen a ellas y que son responsables de su creación. También existe un cierto solapamiento en lo que se refiere a la forma en que funcionan las normas y las instituciones. Los institucionalistas se ocupan de cómo las instituciones consiguen que a los estados les resulte racional, y favorable a sus propios intereses, cooperar. Consideran que las normas y las instituciones son soluciones creadas de forma deliberada para resolver distintos problemas de acción colectiva. No hay duda de que, en el pensamiento de Bull, estas ideas están muy presentes: por ejemplo, la idea de que la mejor forma de que los estados defiendan sus propios intereses es a través del respeto mutuo de la soberanía de cada uno, del reconocimiento de que existen determinados límites al uso de la fuerza y de la aceptación del principio de que los acuerdos entre ellos deben ser respetados. Bull reconoce que la cooperación que está guiada por el interés propio puede estar basada en asunciones hobbesianas y gran parte de sus comentarios sobre las instituciones de la sociedad internacional se encuentran imbuidos de una lógica contractualista y racionalista.

Aun así, también hay diferencias notables entre Bull y muchos institucionalistas. Una de ellas es la que se refiere a la desconfianza de Bull hacia los intentos de entender la cooperación solamente en términos de racionalismo abstracto ahistórico. A Bull le interesaban los procesos por los cuales la identificación de los intereses compartidos evolucionaba y cambiaba a lo largo del tiempo. Para negar que los "teóricos grocianos" confiasen en la razón humana abstracta escribió:

> *Grocio y otros exponentes de la teoría del derecho natural, sin duda alguna, "confiaban en la razón humana", pero con el tiempo la idea grociana de sociedad internacional pasó a basarse en el consenso que pudiera surgir de la práctica real de los estados y es en esto último, más que en la "razón humana", en lo que (al igual que otros "grocianos" contemporáneos) me baso para tomarme la sociedad internacional en serio*[5].

En perspectiva, podemos ver cómo Bull examinaba la sociedad internacional desde dos puntos de vista distintos, uno analítico y otro histórico. Por una parte, llegó a su comprensión de la sociedad internacional reflexionando, en términos puramente abstractos, sobre los elementos esenciales que deberían estar presentes en cualquier sociedad de estados digna de considerarse como tal. Pero, por otra parte, insistía en que, independientemente de lo plausible que fuese este pensamiento abstracto, debía ser puesto en relación con las fuerzas culturales e históricas que habían contribuido a dar forma a la conciencia de la sociedad en una época determinada y a las percepciones de los valores y objetivos compartidos.

Este énfasis en la comprensión construida históricamente nos conduce al segundo punto de divergencia: la medida en que una cooperación exitosa depende de un sentimiento previo de comunidad o, al menos, de un conjunto de convenciones sociales, culturales y lingüísticas comunes. Los modelos racionalistas de la cooperación pueden explicar por qué es posible la cooperación una vez que las partes se han convencido de que forman parte de un proyecto o comunidad compartidos en los que existe un interés común que puede ser defendido a través de comportamientos cooperativos. Pero, según Bull, los enfoques racionalistas ignoran los factores que explican cómo y por qué es posible llegar a esa situación en primer lugar y cuáles son las barreras potenciales que pueden obstaculizar el surgimiento de dicho proyecto común. Esta diferencia puede deberse a que los análisis institucionalistas han estado dominados por estudios sobre la cooperación entre los estados liberales desarrollados cuyos valores principales son compatibles y cuya conceptualización de temas tan básicos como el "orden", la "justicia", el "estado", el "contrato", etc., también es compartida. Aun así, gran parte del trabajo de Bull se ha centrado, precisamente, en este tipo de problemas: la fascinación permanente con las fronteras de la sociedad internacional, con los criterios de pertenencia a la misma, y con la posición que ocupan los grupos que se sitúan en, o más allá, de sus márgenes (infieles, piratas, bárbaros).

CONSTRUCTIVISMO

Casi todos los constructivistas hacen referencia a Bull, aunque sea de pasada, y las obras más recientes han intentado comparar explícitamente a Bull y a la Escuela Inglesa con el constructivismo[6]. El constructivismo no constituye, ni mucho menos, una posición unificada y cada vez se aleja más de serlo. Sin embargo, hay una serie de argumentos que unen a gran parte de los escritos constructivistas en la disciplina de relaciones internacionales, entre los que se incluyen los siguientes: la idea de que las normas internacionales son tanto constitutivas como reguladoras; que las normas, reglas e instituciones crean significados y permiten, o hacen posibles, distintas formas de acción social; y que muchas de las características más importantes de la política internacional son producidas y reproducidas a través de las prácticas concretas de los actores sociales.

Es evidente que Bull estaba intensamente comprometido con la centralidad de las normas y las instituciones en la política internacional, así como con la idea de que la sociedad está formada por diversas prácticas políticas construidas en torno a visiones intersubjetivas compartidas, es decir, visiones que tienen vigencia entre los actores. Tómese, por ejemplo, su caracterización favorable de los objetivos del trabajo *Diplomatic Investigations* (uno de los textos clásicos de la Escuela Inglesa)[7]:

> *Por encima de todo, se puede decir que entendían la política internacional, no como "modelos" o como "marcos conceptuales" aislados que pudieran ser demostrados con "datos" sino como teorías o como doctrinas en las que los hombres realmente han creído a lo largo de la historia internacional*[8].

De la misma forma, en la definición fundamental que dio Bull de la sociedad internacional destacan las concepciones *compartidas* de los intereses y los valores comunes, así como la conciencia *compartida* de estar sujetos a normas y reglas morales.

Pero, aun así, sigue siendo problemático intentar que Bull encaje en un molde constructivista ya que éste resulta excesivamente limitador. Bull se diferencia claramente de la influyente obra constructivista de Alexander Wendt en que pone mucho más énfasis en la evolución histórica que han seguido distintos tipos de sociedad internacional[9]. Asimismo, insiste mucho más en el derecho internacional como una práctica histórica concreta y como un conjunto de estructuras normativas que merecen mucha más atención de la que por lo general le han prestado los autores constructivistas (y, por supuesto, la teoría de las relaciones internacionales en general). Si bien las ideas y el lenguaje importan, el realismo filosófico de Bull le diferencia de muchos de los constructivistas más reflectivistas o discursivos

(y aún más del postmodernismo). Bull rechazaba la idea de que las relaciones internacionales pudieran ser estudiadas *exclusivamente* en términos de visiones compartidas, en vez de en términos de la interacción entre hechos materiales y sociales. Para Bull las ideas importan en la medida en que son adoptadas y modificadas por estados fuertes, y la relevancia de las normas e instituciones concretas siempre dependería de la distribución de poder material subyacente. Por último, a diferencia de los constructivistas más conscientemente "críticos", Bull creía que los crudos hechos materiales y que la fría política del poder podían actuar como un potente control tanto sobre las aspiraciones de quienes se dedican a la práctica política, como sobre los métodos de los analistas[10].

OTROS ENFOQUES

La sociedad anárquica también debe ser puesta en relación con otros dos grupos de trabajos académicos: la historia de las ideas sobre las relaciones internacionales y la teoría normativa internacional.

Sistemáticamente, se insiste en la importancia que tiene la historia —tanto el método histórico como la necesidad de historiar la propia sociedad internacional— para los autores de la Escuela Inglesa. Pero dentro de la Escuela Inglesa, y sin duda alguna para Bull, la historia del pensamiento sobre las relaciones internacionales ocupa un lugar especialmente relevante. Después de todo, las mismas tres tradiciones de pensamiento que, según Bull, compiten entre sí (la hobbesiana, la grociana y la kantiana) —que él tomó y desarrolló a partir de Martin Wight, y sobre las que construye su libro— son el resultado de una determinada lectura sobre cómo la historia del pensamiento sobre las relaciones internacionales se había ido desarrollando en Europa a partir de finales del siglo XV.

La perenne relevancia de este enfoque no debe ser minusvalorada. La ignorancia de la historia y la insistencia incesante en el presente de la ciencia política son, bajo todo punto, evidentes. Los ejemplos abundan, como es el caso de la creencia generalizada de que no ha sido hasta el siglo XX cuando los realistas han empezado a insistir en la importancia de las fuerzas sistémicas; de que Kant no es más que uno de los primeros teóricos de la paz democrática o, aún peor, un creyente en el intervencionismo pro-democrático; o de que hemos tenido que esperar a que llegase el constructivismo para descubrir que la soberanía era un concepto construido y discutido.

Todas las sociedades humanas se basan en historias sobre su propia historia para legitimar ideas sobre de dónde vienen y hacia dónde van. Para Bull, un elemento central en el estudio de las relaciones internacionales consiste en descubrir

cuáles son las visiones que los actores tienen de la política internacional y la forma en que han ido convirtiéndose en pautas, tradiciones o ideologías inteligibles. El pasado importa debido a la naturaleza cambiante, controvertida, plural y totalmente ambigua de los conceptos con los que intentamos trazar un mapa de la política internacional.

Al mismo tiempo, está claro que los lectores contemporáneos de la obra de Bull tendrán que tener en cuenta también la gran cantidad de trabajos que se han producido en esta área durante los últimos veinticinco años. El estudio de las teorías clásicas de las relaciones internacionales ha proliferado considerablemente, han surgido nuevas valoraciones de las principales tradiciones de pensamiento sobre el tema, Westfalia ha sido desmitificada y otros autores han trazado la evolución que han seguido las estructuras constitucionales de la sociedad internacional y las revoluciones que han tenido lugar con respecto a la soberanía. Y, por último, se ha producido un movimiento muy importante hacia el área de las "relaciones internacionales" por parte de quienes trabajan sobre la historia del pensamiento político y sobre el desarrollo de los conceptos e ideologías históricas, movimiento que ha impulsado una creciente sofisticación en el estudio del tema. Una gran cantidad de estos trabajos nos obligan a reconsiderar algunas de las propuestas concretas de Bull (por ejemplo, su lectura de Kant) e incluso a repensar de forma bastante radical su categoría teórica central consistente en una "tradición grociana". Pero las críticas y relecturas concretas no deben llevarnos a ignorar la permanente relevancia de la historia del pensamiento a la hora de enseñar y de estudiar las relaciones internacionales.

Por último, es importante fijarnos brevemente en la relación que existe entre el trabajo de Bull y la proliferación de escritos sobre cuestiones morales y éticas de la política mundial. En este caso, las críticas a Bull a menudo han sido aún más certeras. Para los críticos, Bull (y, de forma más general, la Escuela Inglesa) abrió un flanco muy fértil para el pensamiento político clásico, pero entendió la "teoría clásica" en unos términos muy pobres y muy limitados. El resultado fue la separación de las relaciones internacionales con respecto a las tradiciones de teoría política y social con las que necesariamente está íntimamente conectado, y que son mucho más ricas. Así, toda una serie de cuestiones fundamentales sobre el estado, la comunidad y la nación, que no podían ser tratadas adecuadamente desde la perspectiva exclusiva de la sociedad de estados, quedaron relegadas a un lugar secundario, o incluso pasaron a ser ignoradas. En gran parte, esta crítica está claramente justificada, especialmente si el objetivo consiste en desarrollar una teoría normativa del orden internacional o mundial. Los recursos intelectuales que se encuentran

disponibles han aumentado enormemente durante los últimos veinticinco años y cualquiera que trabaje en esta área pronto irá más allá de *La sociedad anárquica*[11].

Sin embargo, es importante recordar que el propósito de Bull, si bien guardaba relación con dicho objetivo, era en cierto modo distinto. El subtítulo de su libro no es "Un estudio sobre el orden" sino "Un estudio sobre el orden en la política mundial". Lo que hace que el enfoque de Bull resulte fascinante, aunque a veces también frustrante, es su interés por la relación que existe entre el orden como realidad y el orden como valor, así como por los puentes que se han construido, o que podrían construirse, entre la teoría y la práctica. Por tanto, su preocupación fundamental tenía que ver con las visiones legales y morales del orden y de la justicia tal cual se habían ido desarrollando dentro de, y en torno a, la sociedad internacional; con los prerrequisitos políticos y materiales para que surgiese una comunidad moral propiamente dicha; y con las vías complejas y, en ocasiones, desesperanzadoras, por las que las normas de procedimiento y sustantivas de la sociedad internacional se conectan con instituciones concretas, con estructuras políticas de poder, y con los asuntos, a menudo muy crudos, de la política mundial.

Es decir que, a diferencia de la mayoría de los teóricos políticos, la contribución concreta de Bull es su insistencia en la estrecha vinculación que inevitablemente existe entre la lucha por el consenso moral y los asuntos de la práctica política: por ejemplo, la forma en que cuestiones normativas concretas están relacionadas con la desigual distribución del poder, con la coherencia de los estados y de las estructuras estatales, y con la legitimidad de las normas y las instituciones internacionales. El trabajo de Bull sugiere que muchos de los dilemas éticos más acuciantes y más difíciles de abordar en el terreno de la política mundial tienen tanto que ver con fundamentos filosóficos, como con la legitimidad de la práctica, del poder y del proceso. Ciertamente, éste no es el único enfoque posible en el estudio de las cuestiones normativas sobre la política mundial, pero sigue siendo un enfoque importante.

LA SOCIEDAD ANÁRQUICA Y LA POLÍTICA MUNDIAL CONTEMPORÁNEA

Para muchos lectores *La sociedad anárquica* se ha quedado anticuada debido a que Bull insistía con mucha frecuencia en las continuidades entre el pasado y el presente. Como consecuencia de esto, parecía quitar importancia a las fuerzas dinámicas que estaban actuando sobre la política global y parecía no ser consciente de la medida en que el sistema se estaba "alejando de Westfalia" de forma decisiva.

Factores como el impacto de la globalización económica y la democratización política; la creciente importancia de la sociedad civil transnacional; la intensidad, ámbito y alcance cada vez mayores de las instituciones internacionales; los múltiples problemas que surgen de la disolución de los estados y de la autoafirmación étnica se han desarrollado hasta tal punto que, para muchos de sus intérpretes, el limitado enfoque de Bull sobre la sociedad de estados resulta hoy en día totalmente fuera de lugar y anticuado.

Está claro que gran parte de la obra de Bull estaba fuertemente influenciada por los problemas de la guerra fría y de la rivalidad entre las superpotencias; que se mostraba abiertamente escéptico acerca de la posibilidad de que se produjera un cambio radical en el carácter de las relaciones entre las superpotencias; que en su trabajo prestaba muy poca atención a los factores y fuerzas económicos; que, al menos en este libro, expresaba muy poco interés por las instituciones internacionales formales, incluida Naciones Unidas; y que, por lo general, era muy crítico con el optimismo "kantiano" acerca de la difusión y el impacto de la democracia liberal (el conjunto de propuestas que después evolucionarían hasta convertirse en la teoría de la paz democrática). También está claro que la intención de Bull al escribir *La sociedad anárquica* era elaborar una defensa de la sociedad internacional basada en estados como la mejor forma, de las disponibles, de gestionar el poder y de mediar en la diferencia. Como respuesta frente a las acusaciones de que la obra está anticuada cabe oponer cuatro argumentos.

CAMBIO SISTÉMICO Y TRANSFORMACIÓN

Una posibilidad sería, simplemente, entender que *La sociedad anárquica* ofrece un modelo de exposición de cómo pensar sobre las propuestas de cambio. Bull no ignoraba el cambio, pero era partidario de la sobriedad a la hora de analizarlo. Argumentaba de forma consistente que las tendencias y características contemporáneas que parecen novedosas —desde las corporaciones transnacionales hasta la privatización de la violencia en forma de grupos terroristas o de señores de la guerra— resultan más familiares cuando son vistas con una perspectiva histórica lo suficientemente amplia. De la misma forma sugería que tenemos mucho que ganar de la comparación del presente con épocas previas de cambio; de ahí sus sugerentes ideas, si bien no totalmente desarrolladas, sobre el "neomedievalismo" y sobre el "momento neogrociano".

Otra posibilidad consiste, simplemente, en entender las conclusiones considerablemente sobrias y escépticas de Bull como un mojón con respecto a la cual debemos evaluar los trabajos más recientes. Desde el punto de vista pedagógico, tiene mucho

sentido que los estudiantes lean a Bull junto con gran cantidad de trabajos escritos durante los años noventa que enfatizan la idea de una transformación sistémica, especialmente en el contexto de la globalización. ¿Qué aspectos de la imagen de Bull siguen siendo válidos? ¿Cuáles han dejado de serlo? ¿Por qué?

Pero una última posibilidad sería argumentar que, con cierta frecuencia, hacía bien en ser escéptico. Está claro que sus propios argumentos no pueden ser repetidos y que habrá diferencias importantes de énfasis o en lo que se refiere a la aplicación empírica. Pero, aun así, a medida que las propuestas sobre la globalización formuladas a lo largo de los años noventa han ido siendo sometidas al examen y a la crítica, el tipo de argumentación que encontramos en el trabajo de Bull, así como algunas de sus conclusiones sustantivas reaparecen: que se ha exagerado la novedad histórica de las fuerzas globalizadoras actuales; que nunca ha habido un "modelo westfaliano" claro en el que las ideas de soberanía y las normas de no intervención gozaran de estabilidad y no fuesen puestas en cuestión, y que fuese fácilmente contrastable con las complejidades que presentaba el mundo tras la guerra fría; y que el declive de la capacidad del estado también ha sido enfatizado en exceso. No es sólo que la globalización haya sido guiada por políticas estatales, sino que la retirada del estado es reversible y que los recursos de poder de los que disponen los estados todavía son notables y juegan un papel crucial: Microsoft es importante pero también lo son los marines.

EL CAMBIO NORMATIVO Y LA TRANSFORMACIÓN

Un segundo punto que merece la pena destacar es que la preocupación principal de Bull no se centraba en el cambio en general sino en el cambio dentro de la estructura legal y normativa internacional de la sociedad internacional. Se puede decir que este aspecto del debate sobre la globalización y la transformación es el que menos se ha desarrollado. Por una parte, las ideas sobre los "estados post-soberanos" o el "geogobierno en múltiples niveles" apuntan claramente a cambios muy importantes, si bien están inmersos en un discurso de transformación que en la mayoría de los casos resulta difícil de asir. Por otra parte, quienes enfatizan los elementos de continuidad dentro del orden westfaliano a menudo se basan en una visión unidimensional tal del papel que juegan las normas y en una noción tan estrecha de lo que es el orden legal, que impiden entender los tremendos cambios que han tenido lugar, sobre todo en el periodo posterior a 1945.

Hay distintas formas de seguir avanzando. Algunos han partido de la distinción que hace Bull entre las versiones pluralista y solidarista de la sociedad internacional y han sugerido que, contrariamente al escepticismo que expresa en *La sociedad*

anárquica, en realidad se ha ido formando un consenso en torno a una serie cada vez mayor de objetivos normativos como la intervención humanitaria[12]. En un tono aún más claramente *progresista*, pero aun así debiéndole mucho al trabajo de Bull, Linklater ha explorado cómo las condiciones cambiantes de la política global pueden estar abriendo espacios políticos y morales para la transformación de la comunidad política[13].

Existen, además, otras posibilidades: por ejemplo, tener en cuenta que el regionalismo se ha convertido en una característica importante de la política mundial contemporánea, pero analizar y comparar estas "sociedades internacionales regionales" dentro del marco de ideas y conceptos de Bull. O, también, reflexionar sobre el concepto de "sociedad mundial", cuya importancia enfatiza Bull, si bien no la llega a desarrollar por completo en su trabajo, y sobre la complejidad de las relaciones entre la sociedad internacional y la sociedad mundial. Esta línea de investigación puede llevar al analista a considerar la estructura de las reglas, normas e instituciones que existen más allá del estado. Es decir que, si bien determinados desarrollos legales y normativos aspiran a conseguir una mejora en la sociedad de estados, de forma que ésta pase a estar unificada por un grado mucho mayor de solidaridad, otros miran más allá del estado, o al menos contemplan al estado dentro del contexto de un orden legal y normativo más amplio. Esta imagen surge de muchas de las tendencias que se pueden percibir en el sistema legal internacional contemporáneo: el pluralismo de los procesos de creación de normas, el papel que juegan los actores del mercado privado y los grupos de la sociedad civil a la hora de articular valores que después puedan ser asimilados por las instituciones interestatales, y el número creciente de mecanismos informales de gobernanza —aunque regidos por normas— que a menudo surgen en torno a redes complejas, tanto transnacionales como transgubernamentales. Los movimientos en esta dirección serían un indicio de que se estarían volviendo a tener a cuenta las prácticas cambiantes del derecho internacional, así como los trabajos recientes sobre este tema, lo que también es un legado del enfoque de Bull al que no se ha prestado demasiada atención.

CULTURA Y CONTEXTO

Una de las características más destacadas del trabajo de Bull es su idea de que las relaciones internacionales no podrían ser entendidas ni estudiadas si sólo lo hiciéramos teniendo en cuenta la perspectiva de los poderosos. Lo que más llama la atención, visto en retrospectiva, no es que escribiera bajo la influencia de los

conflictos de poder políticos e ideológicos entre las principales potencias que caracterizaron gran parte del siglo XX, sino que argumentase de forma tan consistente que estos conflictos representaban tan sólo una de las dimensiones de la política mundial. Para Bull, por tanto, la guerra fría debía ser analizada en el contexto de las transformaciones a las que había dado lugar el proceso de descolonización, del auge de lo que pasó a llamarse Tercer Mundo, y del enfrentamiento entre el Norte y el Sur. También insistió a menudo en que estas transformaciones eran parte de un proceso más amplio de evolución histórica que Bull denominó como la revuelta contra el dominio de Occidente[14].

Como ya hemos señalado, este punto de vista implicaba prestar atención a las fronteras de la sociedad internacional y a los criterios de pertenencia a la misma. También llevó a una línea de cuestionamiento y debate constante: que una sociedad internacional duradera debía depender de un sentimiento de legitimidad y que éste, a su vez, debía reflejar los intereses y valores de los miembros más débiles de la sociedad internacional. Es cierto que sobre este tema aún sigue pesando un grado considerable de ambigüedad. ¿Quiénes deben ser tenidos en cuenta? ¿Tan sólo aquellos capaces de plantear un desafío revisionista, o los débiles y los que estaban verdaderamente excluidos? Aun así, el argumento central de Bull se mantiene: entender la cooperación implica, no sólo entender los enfrentamientos de poder y los cambios que se vayan produciendo en los prudentes cálculos de interés por parte de los fuertes, sino entender también las políticas de los estados débiles y cómo sus concepciones del orden y la justicia internacional han ido variando a lo largo del tiempo y del espacio.

Los métodos y los enfoques empleados por Bull en su trabajo siguen siendo valiosos hoy en día. Apuntan a que la investigación académica probablemente no esté tan necesitada del énfasis en los instrumentos de investigación de ese ser mítico llamado el científico social universal, ni del énfasis en las discusiones metateóricas, sino de un mayor énfasis en el conocimiento y en los recursos lingüísticos, culturales e históricos que resultan imprescindibles para analizar las distintas formas de entender la sociedad internacional y la sociedad mundial en distintas épocas y lugares. La llamada que hizo Bull para ir más allá de las relaciones internacionales entendidas como una ciencia social americana ayuda a entender por qué sus ideas siguen encontrando públicos receptivos fuera de Estados Unidos y de Europa como, por ejemplo, en América Latina y en Japón.

Esta línea de investigación está orientada, en parte, al poder: ¿en qué medida y con qué certidumbre están integrados en las instituciones de la sociedad internacional los estados o grupos emergentes, revisionistas o revolucionarios? Pero

también se fija en la cultura como un aspecto crucial. La diversidad cultural también ha sido durante mucho tiempo un tema central para todos aquellos que se preguntan, "¿cuál es la amplitud y la profundidad de la sociedad internacional?", "¿cuál es la fortaleza del consenso en torno a las características que debe tener el orden mundial deseable y por qué medios podría ser alcanzado?". Parte de la preocupación de Bull ha girado en torno al consenso *de procedimiento*, y no *sustantivo*, sobre los valores: la medida en que los estados han sido capaces de crear un marco de reglas que permita regular los conflictos de intereses y de valores. Pero también le preocupaba especialmente el impacto que pudiera tener la expansión de la sociedad internacional más allá de su núcleo histórico europeo, así como el grado en que la modernización y la creciente interdependencia estaban, o no, dando paso a una cultura global unificada. A este respecto debemos señalar que Bull no creía que la sociedad internacional tuviera que estar *necesariamente* basada en la existencia de un sistema de valores común como a menudo se sugiere en las referencias a sus escritos[15]. El papel que juega la cultura es una cuestión empírica que debe ser investigada y no un supuesto analítico.

Es evidente que la preocupación de Bull por la cultura y por las fuerzas culturales no está en absoluto anticuada. En este punto, existe un vínculo con los debates recientes en torno al grado en que la globalización impone fuertes presiones hacia la homogeneización y la convergencia, pero también hacia la resistencia y la reacción violenta. También está claro que, a medida que el orden legal se mueve en una dirección cada vez más solidarista y más transnacional, y que a medida que la "línea de flotación de la soberanía" (según la frase de David Kennedy) va disminuyendo, la relevancia política de las diferencias sociales y culturales va aumentando. Las normas internacionales sobre derechos humanos, derechos de los pueblos y minorías, y sobre una serie cada vez mayor de asuntos económicos y medioambientales inciden de forma clara en la organización doméstica de la sociedad. En este sentido, los valores divergentes se van haciendo cada vez más relevantes a medida que el orden legal, en cada una de estas áreas, se va concretando, a partir de eslóganes bien intencionados en normas operativas detalladas y extremadamente ingerentes, así como en instrumentos de aplicación de las mismas más potentes (a través de la proliferación de sanciones y de condiciones). La cultura no necesariamente importa, pero la diferencia y la diversidad sí. Las percepciones del orden mundial varían considerablemente de una parte del mundo a otra, lo que constituye un reflejo de las diferentes historias nacionales y regionales, de las distintas circunstancias y condiciones sociales y económicas, y de los distintos contextos y trayectorias políticas.

EL SISTEMA DE ESTADOS Y EL ORDEN INTERNACIONAL

La pregunta crucial de *La sociedad anárquica* es "¿hasta qué punto podemos decir que el marco político heredado que ofrece la sociedad de estados sigue siendo una base adecuada para el orden mundial?". La obra de Bull puede ser puesta directamente en relación con los debates sobre la gobernanza global que han ocupado un puesto tan prominente desde el fin de la guerra fría. Gran parte de estos escritos pueden ser considerados racionalistas en lo que se refiere al método, y tecnocráticos en lo que se refiere a su naturaleza. Analizan las instituciones en términos de si consiguen que los egoístas, que se mueven por su propio interés, superen los múltiples problemas de acción colectiva que derivan de la creciente interdependencia y la creciente interacción. Entienden que los estados compiten con los organismos internacionales y con los grupos de la sociedad civil a la hora de ofrecer soluciones eficientes, y efectivas en términos de sus costes, a los problemas de gobernanza. En cambio, el legado de Bull nos orienta en dos direcciones. En primer lugar, sugiere que es necesario fijarse menos en la comprensión teórica de cómo las instituciones o regímenes concretos surgen y se desarrollan y que es preciso, en cambio, dedicar más atención a evaluar las características generales de la institucionalización de la política mundial, de los compromisos normativos de los distintos tipos de institucionalismo, y analizar si las instituciones existentes resultan adecuadas para enfrentarse a los desafíos prácticos y normativos. En segundo lugar, si bien es importante seguir insistiendo en las normas, las reglas y las instituciones, Bull subraya la necesidad de volver a fijarse en temas políticos de primer orden como son el poder, los valores y la legitimidad.

Lo que es aún más importante, es preciso dejar claro que la preocupación principal de Bull en *La sociedad anárquica* no es la política mundial en general, sino la naturaleza y las perspectivas del orden internacional. Bull nunca dijo que los estados fueran los únicos objetos legítimos de estudio en la política internacional, y tampoco que fuesen los que tenían el "control", ni que tuvieran que seguir teniéndolo. Por el contrario, era bastante pesimista con respecto al futuro de la sociedad internacional. En este sentido, como respuesta a los comentarios de un lector sobre *La sociedad anárquica*, Bull escribió en 1975:

> *No estoy seguro de que sea correcto decir [...] que en mi libro veo "una sociedad internacional emergente". Más bien creo que lo que argumento es que la sociedad internacional existe pero está en declive*[16].

Las razones de este declive tienen que ver, en parte, con que la ambición normativa de la sociedad internacional se ha extendido de forma llamativa y, en parte,

con la erosión que han sufrido los fundamentos en los que se basa. Asimismo, Bull era perfectamente consciente de la naturaleza potencialmente transformadora de lo que se ha llamado globalización. Sin embargo, no estaba tan convencido de que estos nuevos elementos ofreciesen una base adecuada para el orden (o, en su caso, para la justicia) dentro de la sociedad internacional.

Lo que es seguro es que, incluso entendida en sus propios términos, la idea que Bull tenía del orden interestatal estaba excesivamente desconectada de las estructuras sociales y económicas en las que se hallan inmersos los estados y las sociedades. También es cierto, como a menudo se ha señalado, que su trabajo tiende a minusvalorar la economía política y que su percepción de la capacidad que tiene el estado para orientar la dirección y el alcance de las cuestiones económicas era muy forzada, incluso a mediados de los años setenta. Cualquier análisis contemporáneo del orden y la gobernanza debe comparar el orden dentro del sistema de estados con los otros dos ámbitos en los que debe situarse todo orden social y, especialmente, el orden social en el contexto de la globalización: la sociedad civil, por un lado (incluida la que hoy se denomina sociedad civil transnacional), y los mercados económicos, por otro.

Pero, aun así, sigue siendo plausible argumentar que estas estructuras globales de orden alternativas resultan, o bien débiles (por ejemplo, la sociedad civil transnacional, especialmente en lo que se refiere a la gestión de la violencia social y del conflicto), o bien eficientes pero inestables (como es el caso de la economía global). Es cierto que los últimos veinticinco años han sido testigos de una intensificación de la globalización económica y social, pero las desigualdades y el descontento que ha generado la globalización han provocado un aumento de las tensiones políticas tanto en el ámbito internacional como dentro de muchos estados. Es cierto que se han producido movimientos significativos hacia un consenso solidario, pero resulta muy difícil argumentar que la globalización genere fácilmente y sin problemas unos valores compartidos, unas instituciones resistentes o una comunidad moral global propiamente dicha. Es cierto que las normas, reglas e instituciones han ido en claro aumento, marcando a menudo una tendencia cada vez más liberal. Pero, aun así, el escepticismo de Bull sigue teniendo sentido: ¿de quién es este orden solidario o liberal? ¿De qué tipo de orden liberal o liberalizador se trata si, por un lado, intenta promover la democracia pero, por otro, ignora la justicia distributiva y aparta de sí las demandas de mayor democratización en el proceso global de toma de decisiones? ¿En qué medida puede ser estable y legítimo este orden liberal si depende tan claramente de la hegemonía de una sola superpotencia cuya historia es tan *excepcionalista* y cuya actitud hacia el derecho y las instituciones internacionales ha sido tan ambivalente?

Todavía hoy seguimos sin tener una respuesta frente a las dos tensiones fundamentales de la constitución de la sociedad internacional que preocupaban a Bull: en primer lugar, la tensión que existe entre las normas e instituciones que intentan resolver las contradicciones entre los diferentes valores y las distintas concepciones de lo bueno, por un lado y, por otro, las que aspiran a promover, o incluso a aplicar, un solo conjunto de valores universales; y, en segundo lugar, la tensión entre las grandes ambiciones normativas de la sociedad internacional contemporánea y sus todavía precarios fundamentos de poder político, institucionales y culturales. Aunque a veces se le perciba como optimista, complaciente o incluso nostálgico, Bull estaba constantemente preocupado por lo que él llamó *solidarismo global prematuro*, es decir, con las excesivas esperanzas, demandas y reivindicaciones morales que pesaban sobre una sociedad internacional aún muy débil. Puede que en la actualidad los lectores no se pongan de acuerdo sobre si las conclusiones de Bull siguen siendo válidas hoy en día, pero las preguntas y el marco para analizarlas que se plantean en *La sociedad anárquica* siguen siendo uno de los puntos de partida más importantes para cualquier estudio sobre el orden en la política mundial.

ANDREW HURRELL
Nuffield College, Oxford

NOTAS

1. Los trabajos sobre, y desde, la perspectiva de la Escuela Inglesa de relaciones internacionales han proliferado considerablemente.
Una completa bibliografía puede ser consultada en www.ukc.ac.uk/politics/englishschool.buzan.
2. Un análisis y una evaluación más completos se pueden encontrar en Kai Alderson y Andrew Hurrell (eds.), *Hedley Bull on International Society* (Basingstoke: Macmillan, 2000), capítulos 1-3. Estos capítulos versan sobre los trabajos no publicados de Bull y contienen referencias más extensas sobre la literatura a la que me referiré en este prólogo.
3. Conferencia "*Power Polities*", Sunningdale, 23 de abril de 1979. *Bull Papers*, Bodleian Library, Oxford.
4. "Recapturing the Just War for Political Theory", *World Politics* 31, 4 (1979), p. 595-596.
5. Carta a Shaie Selzer, Macmillan Publishers, 14 de noviembre de 1975, *Bull Papers*.
6. *Véase*, por ejemplo, Tim Dunne, "The social construction of international society", *European Journal of International Relations* 1, 3 (1995): 367-390; y Ole Waever, "Four meanings of international society: A transatlantic dialogue", en Barbara Allen Roberson (ed.), *International Society and the Development of International Relations Theory* (Londres: Pinter, 1998), especialmente las páginas 93-98.
7. Herbert Butterfield y Martin Wight (eds.), *Diplomatic Investigations* (Londres: George Allen & Unwin, 1966).
8. Recensión de Michael Donelan (ed.), *The Reason of States*, *Times Literary Supplement*, 28 de marzo de 1978.
9. Compárense las tradiciones hobbesiana, grociana y kantiana de Bull con las "tres culturas de la anarquía" de Alexander Wendt, *Social Theory of International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).
10. Sobre las diferencias dentro del constructivismo véase Karin Fierke y Knud Eric Jorgensen (eds.), *Constructing International Relations. The Next Generation* (Londres: M.E. Sharpe, 2001).
11. Para una recopilación y evaluación, véase Andrew Hurrell, "Norms and Ethics in International Relations", en Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth Simmons (eds.), *Handbook of International Relations* (Londres: Sage, 2002), p. 137-154.

12. Véase, por ejemplo, Nicholas Wheeler, *Saving Strangers* (Oxford: Oxford University Press, 2000). Merece la pena señalar que Bull analizó las posibilidades de cambio de las normas sobre intervención mucho antes de que el tema se pusiera de moda. Hedley Bull (ed.), *Intervention in World Politics* (Oxford: Oxford University Press, 1984).
13. Andrew Linklater, *The Transformation of Political Community. Ethical Foundations of the Post-Westphalian Era* (Cambridge: Polity, 1998).
14. Hedley Bull y Adam Watson (eds.), *The Expansion of International Society* (Oxford: Oxford University Press, 1984).
15. Stephen Krasner, *Sovereignty. Organized Hyprocrisy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999), p. 47. [Traducción española, *Soberanía, hipocresía organizada*, Barcelona: Paidós, 2001].
16. Carta a Shaie Selzer, Macmillan Publishers, 14 de noviembre de 1975, *Bull Papers*.

PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN: DE VUELTA A LA SOCIEDAD ANÁRQUICA

La sociedad anárquica es ampliamente reconocida hoy en día como un clásico de la literatura de relaciones internacionales, no sólo por su contenido, sino igualmente por su prosa lúcida y chispeante. Asimismo se la considera como la obra cumbre de la llamada Escuela Británica de relaciones internacionales, o del enfoque británico de las relaciones internacionales (aunque a Bull, que rechazaba la pomposidad, la palabra *escuela* le hubiera retraído). La originalidad de este enfoque se debe a su consideración de las relaciones internacionales como un complejo de relaciones entre los estados que forman una sociedad internacional, y no simplemente un sistema de estados.

Podríamos preguntarnos por qué un libro de tanta importancia no recibió el reconocimiento que se merecía cuando fue publicado en el año 1997, y muy especialmente por qué no lo recibió en Estados Unidos, siendo éste el país donde el intento de desarrollar una disciplina de las relaciones internacionales distinta de la historia diplomática y del derecho internacional había ido más lejos. La respuesta está en que su *carácter británico* no se acoplaba a los enfoques prevalecientes en América. El énfasis en el aspecto "sociedad" (por más anárquica que ésta fuese) sonaba raro a los realistas que, en torno a Morgenthau, estudiaban las relaciones internacionales partiendo del supuesto de unos estados competitivos

y maximizadores de poder; o, en su caso, a los neorrealistas seguidores de Kenneth Waltz, que se centraban en los efectos de la distribución del poder en el sistema internacional y en el inevitable enfrentamiento entre los estados. Para realistas y neorrealistas el único orden posible en este estado de "guerra permanente" es el resultado de los intentos de organizar el siempre cambiante equilibrio de poder. Bull dedica un capítulo a este tema, pero no concibe que éste sea el alfa y el omega del orden internacional. Tampoco el enfoque de Bull satisfizo a los partidarios del otro (y más antiguo) enfoque americano de las relaciones internacionales, el idealismo, que siguiendo el espíritu de Woodrow Wilson, deseaban reformar y moralizar, e incluso algunas veces trascender, el sistema de estados; que observaban la guerra y los equilibrios de poder con desmayo, y la diplomacia con desconfianza; y que ponían todas sus esperanzas en la creación de instituciones internacionales efectivas y con autoridad. El trabajo de Bull, a pesar de su énfasis en las reglas, los intereses y las instituciones comunes, es demasiado antiutópico, demasiado apegado al sistema de estados soberanos —lo que hoy constituye un cliché denominar sistema de Westfalia— como para agradar a aquéllos para los que el estado es precisamente el problema y no la solución, por lo menos en lo que respecta al orden internacional. El trabajo de Bull era demasiado deudor de Grocio para maquiavelianos y hobbesianos, y demasiado estatista para los kantianos y los cosmopolitas.

Pasadas casi dos décadas y media desde su publicación, podemos juzgar más serenamente el significado de un libro que, por otra parte, tampoco fue la última palabra del autor, y del que el mismo Bull se hubiera distanciado si no hubiera fallecido tan prematuramente. Analizaré aquí su importancia en dos aspectos: en primer lugar, como enfoque general de las relaciones internacionales y, en segundo, como instrumento para entender el presente sistema internacional.

Como enfoque general, *La sociedad anárquica* nos hace centrar nuestra atención en el "elemento de cooperación y (en) las interacciones reguladas entre los estados". Bull sostiene, por un lado, que todos los sistemas internacionales pueden analizarse en tales términos (incluso el sistema bipolar de la guerra fría, sobre el que su temperada razonabilidad acertó de pleno); pero, por otro lado, nos recuerda escrupulosamente que en el sistema internacional también hay "un elemento de guerra y de lucha por el poder entre los estados", además de aspectos "de solidaridad y conflicto transnacionales que atraviesan las fronteras" de éstos. No prejuzga la importancia del elemento "sociedad internacional" pues sostiene que es algo que necesita de una investigación empírica. Una comparación con Waltz puede ser instructiva. Ambos autores aceptan que la anarquía es el marco de las relaciones internacionales: la política de estados autónomos sin un poder superior común. Es

el reino de la autoayuda (*self-help*). Por tanto, ambos ponen el énfasis en la importancia de la distribución del poder entre los estados y distinguen entre las grandes potencias y aquéllas que no lo son. (Bull distingue incluso entre los diversos tipos de comportamiento de las grandes potencias en sus respectivas esferas de influencia.) Pero el enfoque de Bull es más rico. Waltz, cuando analiza el sistema internacional, se centra exclusivamente en el *estado de guerra* y no va más allá de una clasificación binaria: sistema bipolar o sistema multipolar. Por su parte, el enfoque de Bull se despliega en una tipología cuyo criterio de clasificación es la cantidad de *sociedad* que existe en cada sistema: la distinción entre bipolar y multipolar perdería así parte de la importancia que tanto Waltz como Raymond Aron le daban, y la naturaleza de las relaciones entre los fuertes y los débiles pasaría a depender de la medida en que el sistema fuera una sociedad, del carácter de sus reglas y del contenido de los intereses compartidos por los estados.

De hecho, cuando Bull examina la interacción entre los estados está más interesado en encontrar preocupaciones, reglas e instituciones comunes que en las relaciones de poder. Lo anterior le permite considerar las guerras, no sólo como el frecuente resultado de un enfrentamiento de poderes, sino también como posibles instrumentos de orden que pueden ser utilizados para aquietar las ambiciones y los excesos de los causantes del desorden: después de todo, las guerras limitadas fueron un instrumento de mantenimiento del equilibrio de poder. También le posibilita contemplar pautas de orden internacional distintas al equilibrio de poder o a la guerra: por ejemplo, la diplomacia o el derecho internacional.

Este enfoque tiene dos grandes méritos. Vuelve a introducir en el estudio del sistema internacional tres factores que quedan fuera del reduccionismo de Waltz: las ideas transnacionales, que pueden dar lugar a normas e intereses comunes; las instituciones internacionales; y la interdependencia (la forma en que los estados se autoayudan de forma cooperativa, unilateral o conflictiva depende en gran medida de su grado de interdependencia). Asimismo, nos hace dirigir la mirada, por un lado, hacia la interacción de los estados y, por el otro, a su naturaleza y a sus instituciones. En otras palabras, no sólo se fija en la distribución del poder entre las unidades sino también en las unidades mismas. El alcance de la sociedad internacional (en relación con la sociedad transnacional) depende del peso relativo de la libre empresa frente a la regulación gubernamental dentro de las unidades de los sistemas políticos. La intensidad o profundidad de la sociedad internacional depende de lo que tengan en común las unidades. La sustancia o contenido de la sociedad internacional depende de las ideas, de las ideologías o de las culturas dominantes.

Lo anterior no quiere decir que el amplio y extenso esquema de Bull carezca de ambigüedades o problemas. En su análisis del orden, Bull parte de asumir que existe "un sentimiento de tener unos intereses comunes relacionados con los fines de la vida social": el orden parece pertenecer a, y surgir de, el "elemento de sociedad". Pero una situación recurrente como es el equilibrio de poder puede —cuando es producto de cursos de acción mecánicos y egoístas— ser una manifestación del "estado de guerra", de la misma manera que puede ser una manifestación del elemento "sociedad" cuando corresponde a preocupaciones comunes y cuando es construida deliberadamente. En otras palabras, puede ser un fenómeno tan hobbesiano como grociano. Los dos aspectos de las relaciones interestatales —estado de guerra y sociedad internacional— son difíciles de distinguir, tanto porque la problemática que se deriva de la anarquía no implica la guerra constante de todos contra todos —puede darse una convergencia en la necesidad de cooperar partiendo de cálculos egoístas, lo que ya fue puesto de manifiesto en los años setenta por el llamado institucionalismo liberal— cuanto porque, de la misma forma, muchos aspectos de la sociedad internacional son frágiles y pueden ser minados por variaciones en los cálculos políticos.

Bull no es demasiado explícito en su análisis de las relaciones entre el poder y las instituciones y reglas comunes de la sociedad internacional, aunque su dura ponderación del orden y la justicia, en particular de los derechos humanos, apunta algunas respuestas tentativas. Tampoco profundiza en la noción de "intereses comunes": ¿de dónde vienen, de los imperativos externos o de las presiones domésticas? ¿Cómo se convierten en vinculantes? Sobre todo, no dice lo suficiente, en su libro, sobre la formación de la sociedad internacional. Necesitamos saber más sobre sus orígenes. Éstos pueden encontrarse en las pautas de interdependencia o en el estado de guerra, que a menudo empuja a entidades que previamente habían sido marginadas a la inclusión coercitiva en las redes de reglas e instituciones. Necesitamos saber más sobre los mecanismos de la sociedad internacional: puesto que la difusión de ideas, de tecnología y de bienes se produce a través de las unidades, se debe prestar atención particularmente a los efectos (y a los diferentes estilos) de los poderes hegemónicos. Necesitamos saber más de las bases materiales de la sociedad internacional y de la importancia relativa de las culturas y de los valores comunes, por un lado, y de los factores materiales, por otro. Bull enfatiza la cohesión cultural, pero ésta, históricamente, se demuestra frágil y vulnerable hasta su destrucción por el "estado de guerra". Las variaciones en el peso relativo del "elemento sociedad" y del elemento "estado de guerra", dependiendo del periodo y de la región del mundo que se trate, no son comentadas adecuadamente por el

libro dada la generalidad de su argumentación. El enfoque de Bull le lleva a uno a formularse tales preguntas, y él mismo estaba empezando a responder algunas de ellas al final de su vida.

La sociedad anárquica también puede leerse como un acercamiento a la comprensión del sistema de estados contemporáneo; un sistema donde la interdependencia económica obliga, en el que la red de instituciones y reglas comunes es densa, donde la utilidad de la fuerza ha disminuido por la amenaza nuclear o porque la guerra es un medio irrelevante en muchos de los conflictos alimentados por la interdependencia económica. El nuestro es también un mundo donde los estados siguen siendo los actores principales y donde la diversidad cultural (aunque no la contemplemos como causa de un "choque de civilizaciones") cuestiona la solidez de la sociedad internacional y a menudo desafía sus reglas. El trabajo de Bull proporciona un marco para el estudio de la realidad de esa cooperación de estados egoístas que los teóricos de los regímenes internacionales han analizado.

Sin embargo, aquí también, abundan los interrogantes. En primer lugar, hoy en día contemplamos factores que Bull no previó y no integró en sus análisis. Poco puede encontrarse en este libro sobre las dimensiones económicas de las relaciones internacionales (en esto también se encuentra más cerca de los realistas que de los liberales de los siglos XVIII, XIX y XX). Por el contrario, hemos sido testigos de la formación, no sólo de una sociedad económica interestatal, sino de una economía mundial transnacional en la que los grupos privados y los individuos son los actores y en la que, gracias a la revolución en las comunicaciones, se toman decisiones que pueden desbordar las capacidades de que disponen los estados y constreñir su teórica soberanía sin ningún tipo de control central y con muy pocos controles políticos nacionales. Hoy en día, es imposible separar nítidamente, como hizo Bull, los elementos "transnacionales" y "nacionales" del orden y de la política mundiales. Es más, la cuestión hoy no es el hipotético y escurridizo estado mundial, o la reforma deliberada del sistema de estados, sino la debilidad de tantos de éstos, desgarrados como están por conflictos étnicos y religiosos, por instituciones inadecuadas, por recursos escasos, por carencia de legitimidad, etc. En cierto sentido, todos los teóricos de las relaciones internacionales han partido de la idea de un "sistema de estados" (cooperativo o conflictivo). Para ellos la dicotomía se encontraba entre un sistema compuesto por varios estados o un sistema imperial. Pero ¿qué decir cuando el número de ellos que colapsan o que se desintegran aumenta más rápidamente que la capacidad de la sociedad internacional para hacer frente al caos resultante? Sus reglas e instituciones son inadecuadas y los intereses que los estados comparten se definen cada vez más en términos de prudencia a corto plazo o en intentos de eludir cualquier implicación.

Las preguntas que el estudio del actual sistema de la pos-guerra fría sugiere son preguntas que Bull dejó sin repuesta. ¿Hasta qué punto puede una sociedad florecer en un medio anárquico? ¿Prevalecerán los factores de sociabilidad sobre la conflictividad existente en el sistema de estados y en la esfera transnacional? ¿Y bajo qué condiciones? ¿Influirá la importancia de la interdependencia económica en estos campos limitando el ámbito del conflicto, o simplemente prevalecerá la coexistencia? ¿Erosionará el conflicto el "elemento sociedad"? ¿Puede un sistema internacional global que carece de una cultura común, a pesar de la densidad de sus redes, reglas e instituciones, constituir una sociedad genuina y fuerte? ¿Qué será del orden mundial cuando los estados lo desafíen, bien debido a su habitual violencia y agresividad externas, bien debido a su violencia interna y debilidad? ¿Qué será de este orden cuando las reglas e instituciones de la sociedad transnacional creen más turbulencia que orden?

Éstas son preguntas que se derivan directamente del enfoque de Bull y que pueden proporcionar a los estudiosos de las relaciones internacionales un programa de investigación cuya riqueza es una prueba palpable de la riqueza y utilidad del paradigma propuesto en este destacado libro. Este programa de investigación podría orientarse, no sólo en el sentido de avanzar en el análisis empírico de la política mundial, sino hacia una reflexión normativa que introduzca preocupaciones éticas en las prácticas de los actores en el tablero mundial; un tema vasto y difícil que Bull se negó a considerar en su reflexión "puramente intelectual". Comparado con este programa, y a pesar de lo esquemática que puede parecernos la narrativa de Bull sobre la sociedad internacional, los otros paradigmas alternativos aparecen como callejones sin salida y como sendas cortas y angostas.

STANLEY HOFFMANN

PREFACIO

En este libro he intentado exponer de forma sistemática una visión de la sociedad internacional y del orden internacional que en otras ocasiones he presentado parcialmente.

Este libro le debe mucho a mis antiguos colegas del Departamento de Relaciones Internacionales de la London School of Economics, y especialmente a C. A. W. Manning. Se ha beneficiado enormemente de las discusiones del British Committee on the Theory of International Politics, del cual he formado parte durante algunos años. Tengo una profunda deuda con Martin Wight, quien me demostró por primera vez que las relaciones internacionales podían ser convertidas en una asignatura, y cuyo trabajo en este campo, por utilizar una de sus propias metáforas, destaca cual construcción romana en un suburbio londinense. Sus escritos, aún pendientes de la publicación y del reconocimiento que merecen, son para mí una continua inspiración.

En determinados puntos de mi argumentación he utilizado ideas del profesor de Oxford, H. L. A. Hart. En varios de los capítulos cuestiono las opiniones de mi amigo de Princeton, Richard A. Falk. Sin embargo, creo que el suyo es uno de los puntos de partida más significativos para el estudio de la política mundial hoy en día, y la atención que dedico a refutar sus ideas debe ser entendida como un

halago. Siento una especial gratitud hacia mi amigo y colega, el profesor J. D. B. Miller, por sus críticas y sus ánimos.

Este libro no es el resultado de refinadas técnicas teóricas, ni de una investigación histórica especialmente recóndita. Cuando todavía era un estudiante estaba muy impresionado (ahora pienso que demasiado impresionado) por las palabras de Samuel Alexander, el autor de *Space, Time and Deity* (Londres: Macmillan, 1920) de que "pensar también es investigar". Mi libro refleja las limitaciones de intentar tratar un tema extenso y complejo simplemente a base de pensar sobre él.

Una versión anterior del capítulo 4 apareció bajo el título "Order vs. Justice in Internacional Society" en *Political Studies*, vol. XIX, núm. 3 (septiembre 1971). Una versión anterior del capítulo 8 apareció bajo el título "War and International Order", en *The Bases of International Order. Essays in Honour of C. A. W. Manning*, Alan James (ed.) (Oxford University Press, 1973). Estoy muy agradecido a los editores por su permiso para reproducir extractos de estos ensayos.

Mi mayor deuda es la que tengo con John Anderson, profesor de Filosofía en la Universidad de Sydney entre 1927 y 1958, un hombre más grande que muchos otros que son más famosos. Tenía poco que decir sobre las cuestiones que se discuten en este libro, pero el impacto que tuvieron su mente y su ejemplo ha sido el factor que más profundamente ha contribuido a dar forma a las concepciones de muchos de quienes fuimos sus alumnos.

HEDLEY BULL

INTRODUCCIÓN

Este libro es una indagación sobre la naturaleza del orden en la política mundial y, en particular, sobre la sociedad de estados soberanos, a través de la cual se mantiene en la actualidad dicho orden en la política mundial. He intentado buscar respuestas a tres preguntas básicas:

- ¿Qué quiere decir orden en el ámbito de la política mundial?
- ¿Cómo se mantiene el orden dentro del actual sistema de estados soberanos?
- ¿Es todavía el sistema de estados soberanos un camino viable hacia el orden mundial?

Las tres partes en que está dividido el libro exploran de forma sucesiva estas tres cuestiones.

Será útil que, desde el principio, indique cuáles son los elementos básicos que guían mi enfoque sobre este tema. En primer lugar, en este libro no me ocuparé de la política mundial en su conjunto sino de uno de sus aspectos: el orden. A veces, cuando nos referimos al orden en el mundo (o al orden mundial) estamos pensando en el conjunto de las relaciones entre los estados, es decir en el sistema político internacional considerado en su globalidad. En cambio, yo me referiré al orden

considerado como una cualidad que se puede o no alcanzar en la política internacional en un momento y lugar determinados, y que puede estar presente en mayor o menor grado: el orden en contraposición con el desorden.

Es evidente que en la política mundial se vislumbran aspectos propios del desorden en igual o mayor medida que aspectos propios del orden. Es más, en ocasiones se dice (equivocadamente, como argumentaré más adelante) que el orden en la política mundial no existe y que sólo podemos hablar de orden internacional o de orden mundial como un estado de las cosas deseable en el futuro, por cuya consecución deberíamos esforzarnos, pero que no existe en el momento presente y que tampoco ha existido en el pasado. Si bien es importante tener presente que el orden es tan sólo uno de los aspectos de la política mundial, será el aspecto al que dedicaré mi atención. Por eso, cuando en la segunda parte del libro me refiera a algunas instituciones de la sociedad de estados como el equilibrio de poder, el derecho internacional, la diplomacia, la guerra y las grandes potencias, serán sus funciones en relación con el orden las que exploraré y no el lugar que ocupan estas instituciones en el sistema político internacional en su conjunto.

En segundo lugar, en este trabajo el orden se define (en el capítulo 1) como una situación o estado de las cosas real o posible y no como un valor, un fin o un objetivo. Por ello, no debe asumirse que el orden, tal cual es considerado en este trabajo, constituye un fin deseable y, mucho menos, un fin primordial. Cuando se diga que tal o cual institución o curso de acción contribuyen a mantener el orden en la política mundial no se debe interpretar como una recomendación para que esa institución se mantenga o para que se siga ese curso de acción.

Obviamente, al igual que la mayor parte de las personas, le atribuyo un cierto valor al orden. Si no considerase que el orden en la política mundial fuese un objetivo deseable, no habría pensado que este análisis del mismo merecía la pena. De hecho, es dudoso que exista ninguna teoría seria sobre fines o valores políticos que no atribuya algún valor al orden en las relaciones humanas.

Pero, como defenderé en el capítulo 4, el orden no es el único valor con respecto al cual pueden tomar forma los comportamientos en el ámbito internacional, y tampoco constituye necesariamente un valor primordial. Por ejemplo, uno de los temas más relevantes de nuestro tiempo es el choque entre la preocupación que los países ricos industrializados tienen por el orden (o, más bien, por un tipo determinado de orden que asume los valores que estos países prefieren) y la preocupación de los países pobres y no industrializados por un cambio justo. En el mismo sentido, con frecuencia se oye decir que la política internacional debería estar subordinada a la libertad o a la independencia. La coalición contra Napoleón, por ejemplo,

consideraba que luchaba por la liberación de las naciones europeas frente a un sistema que fomentaba el orden pero coartaba sus libertades. Asimismo, se dice a menudo que dentro de las esferas de influencia americana y soviética se impone el orden a costa de la libertad o de la independencia de los estados más débiles.

Por tanto, hablar del orden como si fuera un valor primordial implicaría, en contra de mi voluntad, obviar la cuestión acerca de la relación que existe entre el orden y otros fines. Un trabajo sobre la justicia en la política mundial, que en el futuro podría ser un libro que complementase al presente, aportaría perspectivas muy diferentes a las que aquí aparecerán. No es que ignore estas otras perspectivas o que no me resulten afines. Pero éste es un trabajo sobre el orden en la política mundial y no sobre la justicia. A lo largo de estas páginas tendré en cuenta la relación que existe en la política mundial entre el orden y las demandas de justicia y también trataré la cuestión de en qué medida estas demandas de un cambio justo deben ser satisfechas si se desea lograr el orden en la política mundial. Pero estas incursiones en la teoría de la justicia sólo se justifican por ser esenciales para el debate acerca del orden.

En tercer lugar, he intentado limitar mi análisis del orden en la política mundial a asuntos relacionados con la estructura política o las instituciones de la humanidad que han estado presentes a lo largo de distintas épocas y he intentado evitar asuntos relacionados con la política mundial del momento presente. Con frecuencia se dice, en ocasiones con razón, que la perspectiva del orden internacional depende de cómo se resuelva un tema que es relevante en ese momento, como lo es, hoy en día, el control de las armas nucleares estratégicas, la política de distensión entre Estados Unidos y la Unión Soviética, la contención del conflicto arabo-israelí, el intento de evitar una crisis económica mundial, la reforma del sistema monetario internacional, el estancamiento del crecimiento de la población, o la redistribución de la producción mundial de alimentos. Sean cuales sean los temas del momento, éstos deben ser interpretados dentro del contexto de la estructura política mundial existente. Aquí he intentado buscar respuestas a las tres preguntas básicas que he planteado acerca del orden en relación con esta estructura política y con las alternativas a la misma.

En cuarto lugar, el enfoque que adopto a la hora de analizar el orden en la política mundial no pone el énfasis de forma prioritaria en el derecho internacional o en la organización internacional sino que considera el orden como algo que existe y que ha existido con independencia de ambos. En este trabajo se sostiene que el orden depende de las normas y que en el sistema internacional moderno (a diferencia de otros sistemas internacionales) las normas que tienen rango de derecho

internacional han jugado un papel fundamental en el mantenimiento del orden. Pero para poder entender la existencia del orden internacional, debemos reconocer el papel que han jugado algunas normas que no tienen rango de leyes. También es preciso admitir que, en el futuro, podrían existir otros tipos de orden internacional, al igual que han existido en el pasado, donde las normas de derecho internacional no tienen por qué estar presentes. Creo que uno de los problemas de la forma en que hoy en día se entiende la política mundial radica en que no se tienen en cuenta tanto las normas de orden o de coexistencia que se derivan del derecho internacional, como aquellas que no tienen este estatus sino que pertenecen a la esfera de la política internacional.

En el mismo sentido, el enfoque que aquí se sigue no pone el acento en organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y sus agencias especializadas, o las múltiples organizaciones internacionales regionales. Es innegable que el papel que juegan estas organizaciones en el mantenimiento del orden en la política mundial de nuestros días es importante y así se reconoce en distintos momentos a lo largo de mi argumentación. Sin embargo, para encontrar las causas básicas del orden en la política mundial actual uno debe fijarse, no en la Liga de Naciones, en las Naciones Unidas o en organizaciones similares, sino en instituciones de la sociedad internacional que surgieron antes de la creación de estas organizaciones y que seguirían en funcionamiento (aunque de forma distinta) aun si dichas organizaciones no existieran.

Es más, el papel que juegan las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales se entiende mejor en términos de su contribución al funcionamiento de otras instituciones más básicas que en términos de los objetivos y aspiraciones oficiales de aquéllas, o de las esperanzas que a menudo se depositan en ellas. Por este motivo, las alusiones a las Naciones Unidas e instituciones similares aparecen en los capítulos que se refieren al equilibrio de poder, el derecho internacional, la diplomacia, el papel de las grandes potencias y la guerra. Estas últimas son las que en realidad funcionan como instituciones efectivas en la sociedad internacional; la Liga de Naciones y las Naciones Unidas, como una vez señaló Martin Wight, más bien deben ser consideradas pseudos-instituciones. También me ha influido la sensación de que las Naciones Unidas son estudiadas en exceso, debido a la gran cantidad de documentación que generan, y eso ha tendido a desviar la atención académica con respecto a otras fuentes del orden internacional que son más relevantes.

Por último, mi intención al escribir este libro no es recetar soluciones y tampoco exponer los méritos de una visión particular del orden mundial o de una vía

específica para llegar a él. Mi intención —o, al menos, mi intención consciente— es puramente intelectual y consiste en indagar en el tema y seguir el argumento hasta donde éste pueda llevarnos.

En ningún caso pretendo decir algo tan absurdo como que este trabajo está "exento de valores". Sería imposible llevar a cabo un estudio de este tipo que no tuviera su origen en unas determinadas premisas morales y políticas y, aun si ello fuera posible, resultaría estéril. Lo importante en una investigación académica sobre la política no es la exclusión de premisas cargadas de valores sino el sometimiento de dichas premisas al análisis y la crítica, el tratamiento de las cuestiones morales y políticas como parte de la investigación. No me considero más capaz que cualquier otra persona de distanciarme de un tema como éste. Sin embargo, creo en el valor de intentar distanciarse y no implicarse personalmente, y tengo claro que algunos enfoques en el estudio de la política internacional se realizan con un mayor distanciamiento y falta de implicación personal que otros. También creo que la investigación tiene su propia moralidad y que es necesariamente subversiva de las instituciones políticas y de los movimientos de cualquier tipo, ya sean buenos o malos.

PARTE 1

LA NATURALEZA DEL ORDEN EN LA POLÍTICA MUNDIAL

CAPÍTULO 1

EL CONCEPTO DE ORDEN EN LA POLÍTICA MUNDIAL

Un estudio del orden en la política mundial debe comenzar con la siguiente pregunta: ¿qué es? Empezaré explicando qué entiendo yo por orden en la vida social en general y después me centraré en su significado cuando se aplica al sistema de estados y a la política mundial en general.

1. EL ORDEN EN LA VIDA SOCIAL

Decir que una serie de cosas sigue un orden, en el sentido más sencillo y general del término, es lo mismo que decir que están relacionadas unas con otras siguiendo un determinado patrón y que su relación no se debe simplemente a la casualidad sino que responde a un principio susceptible de ser identificado. Es decir, que una fila de libros en una estantería sigue un orden mientras que un montón de libros en el suelo no lo sigue.

Pero cuando al hablar de la vida social nos referimos al orden por contraposición al desorden, lo que tenemos en mente no es cualquier patrón u organización metódica de algunos fenómenos sociales sino un patrón determinado. En el comportamiento de los individuos o de los grupos que se hallan enfrentados en un conflicto

violento puede haber una pauta determinada y, sin embargo, debemos considerar esta situación como desordenada. Los estados soberanos pueden comportarse de forma regular y metódica en una situación de guerra y de crisis; los individuos que viven en condiciones de miedo e inseguridad, según describe Hobbes el estado de naturaleza, pueden actuar siguiendo algún tipo de pauta recurrente y, de hecho, el propio Hobbes señala que así ocurre. Sin embargo, en la vida social, éstos no constituyen ejemplos de orden sino de desorden.

El orden que los individuos buscan en la vida social no consiste en una pauta o regularidad en las relaciones entre individuos o grupos sino en una pauta que conduce a un resultado determinado, a una organización de la vida social que promueve determinados fines o valores. Si aplicamos este sentido finalista o funcional, un conjunto de libros seguirá un orden no sólo si están colocados en fila sino también si están organizados por autor o tema, de forma que contribuyan a lograr el objetivo o cumplan la función de facilitar la selección. Ésta era la concepción finalista que San Agustín tenía en mente cuando lo definió como "una buena disposición de partes discrepantes, cada una en el lugar más adecuado"[1]. Esta definición, como veremos, conlleva toda una serie de problemas pero, puesto que presenta el orden no como una pauta sin más sino como un tipo de pauta determinada y, puesto que pone el énfasis en los fines o valores, constituye un buen punto de partida.

La definición de San Agustín hace emerger la siguiente cuestión: "buena" o "más adecuado", ¿para qué? El orden entendido en este sentido finalista es necesariamente un concepto relativo: una organización (por ejemplo, de libros) que está dispuesta de acuerdo con un fin (encontrar un libro de un autor determinado) puede estar desordenada en relación a otro fin diferente (encontrar un libro de un tema concreto). Por este motivo surge el desacuerdo sobre si unas determinadas estructuras sociales implican orden. Por esta misma razón, los sistemas sociales y políticos que se hallan en conflicto entre sí pueden, al mismo tiempo, suponer orden. Tanto el sistema social y político del Antiguo Régimen como el de la Revolución Francesa o, en nuestros días, tanto el sistema político del mundo occidental como el de los países socialistas, implican una "disposición de partes discrepantes" que es "buena" o "la más adecuada" para distintos conjuntos de valores o fines.

Pero mientras que el orden en el sentido agustiniano existe sólo en relación con determinados fines, algunos de estos fines destacan por ser básicos o primarios ya que su cumplimiento en cierta medida es una condición, no sólo para un tipo determinado de vida social, sino para la vida social misma. Independientemente del

resto de fines que persigan, todas las sociedades reconocen estos fines básicos o primarios y se dotan de estructuras que los promueven. Podemos mencionar tres de ellos. En primer lugar, todas las sociedades intentan asegurarse de que la vida será, en cierto modo, segura frente a la violencia que pueda resultar en muerte o daño corporal. En segundo lugar, todas las sociedades intentan asegurarse de que las promesas, una vez hechas, se cumplirán, o que los acuerdos, una vez pactados, serán respetados. En tercer lugar, todas las sociedades persiguen el objetivo de asegurarse de que la posesión de las cosas permanecerá, hasta cierto punto, estable y que no será amenazada de forma permanente y sin límites[2]. Por orden en la vida social entiendo unas pautas de actividad humana que cumplen con unos fines elementales, primarios o universales para la vida social como son éstos.

Puesto que esta definición es crucial para el resto de este trabajo, merece la pena detenerse en ella y hacer algunas clarificaciones adicionales. No sugiero que estos tres valores básicos de la vida social —a veces aludidos como vida, verdad y propiedad— representen una lista exhaustiva de fines comunes a todas las sociedades, ni que el término orden sólo pueda ser dotado de contenido en referencia a los mismos. Pero sí creo que deben ser incluidos en cualquier lista de fines básicos y que ilustran la idea de lo que es un fin básico.

Los tres fines pueden ser considerados como *elementales*: una constelación de personas o grupos entre los cuales no exista ninguna expectativa de seguridad frente a la violencia, o de fidelidad a los pactos, o de estabilidad de la posesión, difícilmente puede ser llamada una sociedad. Estos fines también son primarios en el sentido de que cualquier otro fin que la sociedad se plantee presupone su realización en cierta medida. A menos que los individuos disfruten de un cierto grado de seguridad frente a la amenaza de muerte o de daños a manos de otros, no podrán dedicar suficientes energías o atención a otros fines que deseen lograr. Si no hay una presunción general de que los acuerdos a los que se ha llegado serán cumplidos, es inconcebible que se firmen acuerdos en cualquier otro ámbito que faciliten la cooperación entre individuos. A menos que la posesión de objetos por las personas o grupos pueda estabilizarse y fijarse en cierta medida (no es relevante en este punto que lo sea por medio de la propiedad privada o colectiva, o por cualquier combinación de éstas), dado que los seres humanos son como son, y puesto que las cosas que los seres humanos desean poseer son limitadas, resulta difícil imaginar que puedan surgir relaciones sociales estables de ningún tipo. Bien es cierto que, como Hume y otros se han ocupado de señalar, la necesidad que sienten las sociedades de estabilizar la posesión está condicionada. Si los individuos fuesen totalmente egoístas en sus deseos de cosas materiales, la estabilización de la posesión mediante normas de

propiedad sería imposible, de la misma forma que si los individuos fuesen totalmente altruistas en relación con estos deseos, dicha estabilización sería innecesaria. Pero dado que el altruismo humano es limitado y que las cosas que desean los seres humanos también lo son, el intento de estabilizar la posesión de estas cosas constituye un fin primario de todo tipo de vida social. Los tres fines también son *universales* en el sentido de que todas las sociedades actuales parecen reflejarlos.

Una aclaración adicional que deseo hacer es que, al definir el orden en la vida social como una pauta que siguen las actividades humanas, una "disposición de partes discrepantes" que cumple con fines elementales o primarios como éstos, no pretendo decir que estos fines deban tener prioridad sobre otros y tampoco pretendo en absoluto, en este punto de mi argumentación, defenderlos como valiosos o deseables. Lo que sí sostengo es que, a menos que estos fines se logren en cierta medida, no podremos hablar de la existencia de una sociedad o de vida social; que la consecución de otros fines presupone, hasta cierto punto, la consecución de estos fines básicos; y que, de hecho, la mayoría de las sociedades parecen promoverlos. Esto no significa, no obstante, que cuando surge un conflicto entre éstos y otros fines, las sociedades les otorguen, o les deban otorgar, prioridad. Por el contrario, en épocas de guerra o revolución, a menudo los individuos, y en ocasiones podría argumentarse que correctamente, recurren a la violencia, incumplen pactos y violan los derechos de propiedad en la búsqueda de otros valores. Como decía en la introducción, el orden no es el único valor que puede inspirar la conducta de los individuos y tampoco deberíamos asumir que goza de prioridad con respecto a otros valores.

No pretendo decir que los fines elementales o primarios de la vida social tengan o deban tener prioridad sobre otros y tampoco que estos fines sean totalmente obligatorios. En especial, no es mi intención adoptar la postura de los estudiosos de la doctrina del derecho natural que sostienen que éstos y otros fines elementales, primarios o universales de la vida social son obligatorios para todos los individuos. Tampoco defiendo que la fuerza vinculante de las normas de conducta que lleva a los individuos a respetarlas resulte evidente para todos ellos. Es cierto que la postura que aquí adopto puede ser vista como parte del "equivalente empírico" de la teoría del derecho natural que, en el contexto de otra época, versaba sobre cuáles eran las condiciones elementales o primarias de la existencia social. En efecto, la tradición del derecho natural sigue siendo una de las fuentes más ricas de análisis teórico de los temas que se tratan en este trabajo. No obstante, no figura entre mis intenciones revisar los postulados centrales del pensamiento del derecho natural propiamente dicho.

Resulta necesaria una aclaración adicional acerca de la relación entre el orden en la vida social, tal cual lo he definido, y las normas o principios imperativos

generales de conducta. En ocasiones, el orden social se define en términos de obediencia a las normas de conducta; en otros casos, se define de forma más concreta como obediencia a las normas de derecho. Lo que ocurre es que el orden en la vida social está íntimamente relacionado con la conformidad del comportamiento humano con las normas de conducta, aunque no necesariamente con estas normas de derecho. En la mayoría de las sociedades, lo que contribuye a crear patrones de conducta que se ajusten a los objetivos elementales de seguridad frente a la violencia, respeto a los acuerdos y estabilidad de la posesión, es la existencia de normas que prohíben el asesinato y las agresiones, de normas que prohíben el incumplimiento de los contratos y de normas que regulan la propiedad. No obstante, he intentado deliberadamente encontrar una definición del orden en la vida social que excluya el concepto de normas. La razón es que, por los motivos que se expondrán en el capítulo 3, creo que en la vida social puede haber orden aun en ausencia de normas y que lo mejor es considerar las normas como un medio generalizado y prácticamente omnipresente de crear orden en la sociedad, más que como parte de la propia definición de orden.

También debo especificar cuál es la relación que existe entre el orden en la vida social, como lo hemos definido aquí, y los distintos tipos de leyes sociales. Por leyes sociales no me refiero a las normas, ni a los principios imperativos generales de conducta, sino a las leyes científicas, o a las proposiciones generales que afirman la existencia de una conexión causal entre distintos acontecimientos sociales. En ocasiones se dice que el orden en la vida social tiene que ver con la conformidad de la conducta en sociedad con estas leyes científicas. Más concretamente, la conducta que es afín al orden es una conducta previsible, es decir, que se ajusta a las leyes que pueden ser aplicadas tanto a casos futuros como a casos pasados o presentes. Una vez más, nos encontramos con que existe una conexión muy estrecha entre el orden, entendido según la definición que aquí se ha adoptado, y la conformidad de la conducta con las leyes científicas que ofrecen una base para predecir los comportamientos futuros. Cuando los fines básicos o primarios de la coexistencia social son defendidos de forma consistente, resulta más fácil conocer los patrones regulares de conducta, formularlos como leyes generales, y convertirlos en el referente de los comportamientos que cabe esperar en el futuro. Es más, si planteamos la cuestión de por qué los individuos asignan valor al orden (y mi opinión es que así lo hacen de forma casi universal, tanto quienes tienen una perspectiva revolucionaria como quienes tienen una perspectiva conservadora), la respuesta es, en parte, que lo hacen porque valoran la posibilidad de predecir el comportamiento humano que se deriva de la conformidad con los fines elementales o primarios de la coexistencia.

Pero definir el orden en la vida social en términos de leyes científicas y de la posibilidad de predecir es confundir una de las posibles consecuencias del orden social y la razón por la cual se considera valioso, con el orden propiamente dicho. Por otra parte, el comportamiento que no es afín al orden, según lo hemos definido, también puede ajustarse a leyes científicas y constituir una referencia para lo que cabe esperar en el futuro: toda la literatura sobre las características recurrentes de las guerras, los conflictos civiles y las revoluciones da fe de la posibilidad de encontrar una conformidad con leyes científicas entre los comportamientos que no son afines al orden.

2. EL ORDEN INTERNACIONAL

Por orden internacional me refiero a la pauta de actividad acorde con los fines elementales o primarios de la sociedad de estados, es decir, de la sociedad internacional. Antes de desarrollar con más detalle las implicaciones que tiene el concepto de orden internacional allanaré el camino señalando lo que entiendo por estados, así como por sociedad de estados o sociedad internacional.

El punto de partida de las relaciones internacionales es la existencia de *estados* o comunidades políticas independientes con un gobierno propio y que afirman su soberanía sobre un determinado territorio y sobre un segmento concreta de la población mundial.

Por una parte, los estados afirman en relación con este territorio y esta población lo que podemos llamar soberanía interna. Es decir, la supremacía sobre ellos por encima de cualquier otra autoridad del mismo territorio o población. Por otra parte, afirman lo que podemos denominar soberanía externa y que puede ser definida no como supremacía, sino como independencia frente a autoridades externas. La soberanía de los estados, ya sea la interna o la externa, puede existir tanto en el plano normativo como en el fáctico. Por un lado, los estados afirman su derecho a la supremacía por encima de otras autoridades de su territorio y población y a la independencia frente a autoridades externas a los mismos. Por otro lado, también ejercen en la práctica, en distinto grado, dicha supremacía e independencia. Una comunidad política independiente que simplemente reclame un derecho a la soberanía (o que es considerada por otros como merecedora de dicho derecho), pero que no pueda ejercerlo en la práctica, no es un estado propiamente dicho.

Las comunidades políticas independientes que son estados en este sentido abarcan tanto a las ciudades-estado de la antigua Grecia o de la Italia del

Renacimiento, como a los modernos estados-nación. Son estados tanto aquellos en los que el gobierno se basa en principios de legitimidad dinástica —tal y como era el caso de la mayoría de estados europeos con anterioridad a la Revolución Francesa—, como aquellos otros en los que el gobierno se basa en los principios de legitimidad popular o nacional —como ha sido el caso de la mayoría de los estados en Europa a partir de entonces—. Son estados tanto los multinacionales —como eran los imperios europeos del siglo XIX—, como también los estados que incluyen a una sola nacionalidad. Por último, son estados tanto aquéllos cuyo territorio se encuentra disperso —como eran los estados imperiales oceánicos de Europa occidental—, así como aquellos otros cuyo territorio consiste en una entidad geográfica única.

Pero, a lo largo de la Historia, también ha habido una gran variedad de comunidades políticas que no pueden ser consideradas estados en este sentido. Por ejemplo, los pueblos germánicos de las épocas oscuras eran comunidades políticas independientes pero, aun cuando sus gobernantes afirmaban su supremacía sobre la población, no lo hacían sobre un territorio concreto. Los reinos y principados de la cristiandad occidental durante la Edad Media tampoco eran estados: no tenían soberanía interna puesto que no eran las autoridades supremas dentro de su territorio y frente a su población; tampoco tenían soberanía externa en la medida en que no poseían independencia frente al Papa o, en algunos casos, frente al sacro emperador romano. En algunas zonas de África, Australia y Oceanía, con anterioridad a la intrusión de los europeos, había comunidades políticas independientes que se mantenían cohesionadas por medio de vínculos de linaje o de parentesco, pero en las que no existía una institución equiparable a un gobierno. Entidades como éstas no entran dentro del ámbito de las "relaciones internacionales", si por éste entendemos (como normalmente ocurre) no las relaciones entre naciones sino las relaciones entre estados en sentido estricto. Las relaciones de estas comunidades políticas independientes podrían ser incluidas dentro de una teoría amplia de las relaciones entre *poderes*, en la que las relaciones entre estados serían un caso específico aunque no pertenezcan al campo de las "relaciones internacionales" en sentido estricto[3].

Un *sistema de estados* (o sistema internacional) se forma cuando dos o más estados tienen suficiente contacto entre ellos, y tienen suficiente impacto mutuo sobre las decisiones del otro como para que se comporten —al menos en cierta medida— como partes de un todo. Obviamente, puede darse el caso de que existan dos o más estados sin que den lugar a un sistema internacional en este sentido: por ejemplo, las comunidades políticas independientes que existían en América con

anterioridad al viaje de Colón no formaban un sistema internacional junto con las que existían en Europa; las comunidades políticas independientes que existían en China durante el periodo de los estados guerreros (hacia 481-221 a.C.) no formaban un sistema internacional junto con las que existían en Grecia y en el Mediterráneo en la misma época.

Pero allí donde los estados mantienen un contacto regular entre sí y donde, además, existe una interacción suficiente entre ellos como para que el comportamiento de cada uno sea un elemento necesario en los cálculos del otro, entonces podemos considerar que forman un sistema. Las interacciones entre estados pueden ser directas —como cuando dos estados son vecinos, o compiten por lo mismo, o son aliados en la misma causa— o pueden ser indirectas —cuando son la consecuencia de los contactos que cada uno de ellos tiene con un tercero o, simplemente, del impacto que cada uno de los estados tiene sobre el sistema en su conjunto. Nepal y Bolivia no son ni vecinos, ni rivales, ni aliados (salvo, quizá, como miembros de Naciones Unidas). Sin embargo, se influyen mutuamente a través de la cadena de vínculos entre estados en la que ambos participan. Las interacciones entre estados que definen a un sistema internacional pueden adoptar la forma de la cooperación, pero también del conflicto, o incluso de la neutralidad o la indiferencia hacia los objetivos del otro. Las interacciones se pueden manifestar a través de varios tipos de actividades —políticas, estratégicas, económicas, sociales—, o a través de sólo uno o dos. Según se deduce de la definición de Raymond Aron de lo que es un sistema internacional, puede ser suficiente que las comunidades políticas independientes en cuestión "mantengan relaciones regulares entre ellas" y que "puedan todas ellas verse implicadas en una guerra generalizada"[4].

En la clasificación que hace Martin Wight de los distintos tipos de sistemas de estados distingue entre lo que llama un "sistema internacional de estados" y un "sistema de vasallaje en torno a un estado soberano"[5].

El primero es un sistema compuesto por estados que son soberanos en el sentido en el que aquí se ha utilizado el término. El segundo es un sistema en el cual uno de los estados afirma y mantiene una hegemonía o supremacía sobre el resto. Las relaciones del Imperio Romano con sus vecinos bárbaros ilustran el concepto de sistema de vasallaje en torno a un estado soberano, al igual que las relaciones entre Bizancio y sus vecinos menores, entre el califato abasida y las potencias menores que le rodeaban, o entre la China imperial y sus estados tributarios. En algunos de los que Martin Wight consideraría "sistemas internacionales de estados" se ha asumido que en algún momento siempre acabará surgiendo una potencia dominante o hegemónica: por ejemplo, el sistema de ciudades-estado de la

Grecia clásica y el sistema posterior de reinos helenísticos fueron testigos de una rivalidad constante en torno a cuál de los estados sería el *hegemón*. Lo que diferencia a un "sistema de vasallaje en torno a un estado soberano", como China y sus vasallos, de un "sistema internacional de estados", en el que alguno de los estados ejerce el poder hegemónico en algún momento, es que, en el primer caso, una potencia ejerce la hegemonía de forma permanente y además, en la práctica, resulta incuestionable. En cambio, en el segundo caso, la hegemonía pasa de una potencia a otra y es objeto permanente de discordia.

En términos del enfoque que aquí se desarrolla, sólo lo que Wight llama un "sistema internacional de estados" puede ser considerado como un sistema de estados propiamente dicho. Entre las entidades políticas independientes que forman un "sistema en torno a un estado soberano", como China y sus vasallos, es sólo un estado —el estado soberano— el que tiene soberanía. Por tanto, una de las condiciones básicas para que se pueda hablar de un sistema de estados, que haya dos o más estados soberanos, no está presente.

Martin Wight hace una segunda distinción entre "sistemas de estados primarios" y "sistemas de estados secundarios"[6]. Los primeros están formados por estados pero los segundos están formados por sistemas de estados —a menudo por sistemas en torno a un estado soberano—. Como ejemplos de "sistemas de estados secundarios" Wight menciona la relación que existía entre la cristiandad oriental, la cristiandad occidental, y el califato abasida durante la Edad Media, o la relación que existía entre Egipto, los hititas y Babilonia en la época armana. Ésta es una distinción que puede resultar útil si lo que se intenta es llevar a cabo un análisis general de la historia de la estructura política del mundo en su conjunto —lo que hoy es un terreno totalmente inexplorado—. Pero dicha distinción no es de gran ayuda si, como aquí, lo que pretendemos es limitar nuestra atención a lo que son estrictamente sistemas de estados. Si cada uno de los sistemas que componen los "sistemas de estados secundarios" contiene, a su vez, varios estados, y si existen contactos e interacción suficientes entre éstos y otros estados, el conjunto forma un "sistema de estados primario". Si, por el contrario, los sistemas en cuestión *no* están formados por estados —como, por ejemplo, era el caso de la cristiandad occidental— entonces las interacciones entre dichos sistemas resultarán de interés para una teoría de la política mundial pero bajo ningún concepto constituirán sistemas de estados. Para el enfoque que estamos aplicando sólo nos interesan los "sistemas de estados primarios".

El término "sistema internacional" ha estado de moda entre quienes se han incorporado recientemente al estudio de las relaciones internacionales, fundamentalmente debido a la influencia de los escritos de Morton A. Kaplan[7]. La forma

en que Kaplan utiliza el término no es muy distinta a como se emplea aquí pero lo que diferencia al trabajo de Kaplan es su intento de emplear el concepto de sistema para explicar y predecir el comportamiento en el ámbito internacional, especialmente cuando considera los sistemas internacionales como un tipo particular de "sistema de acción"[8]. No es esto lo que yo pretendo sino que utilizo el término simplemente para identificar un tipo concreto de constelación internacional.

Sin embargo, deberíamos reconocer que el término "sistema de estados" tiene una larga historia a lo largo de la cual ha adquirido distintos significados antes de alcanzar su significado actual. El primero en definirlo parece haber sido Pufendorf, cuyo tratado *De systematibus civitatum* se publicó en 1675[9]. Pero Pufendorf no se estaba refiriendo al sistema de estados europeos en su conjunto sino a grupos concretos de estados dentro de dicho sistema que eran soberanos pero, al mismo tiempo, estaban conectados entre sí formando un solo cuerpo —como los estados alemanes tras la paz de Westfalia—. Si bien fueron escritores del siglo XVIII, como Rousseau o Nettelbladt, los que aplicaron el término "sistema" al conjunto de estados europeos, fueron escritores de la época napoleónica, como Gentz, Ancillon y Heeren, los principales responsables de difundirlo. En un momento en el que el crecimiento de Francia como potencia amenazaba con destruir el sistema de estados y con transformarlo en un imperio universal, estos escritores intentaron llamar la atención sobre la existencia de un sistema y demostrar que debía ser preservado. No eran simples analistas del sistema de estados sino también sus apologistas y sus protagonistas. De sus obras, la más importante fue el *Handbuch der Geschichte des Europaischen Staatensystems und seiner Kolonien* de A. H. L. Heeren's, publicada por primera vez en 1809. El término "sistema de estados" en inglés apareció por primera vez en la traducción de este trabajo, publicada en 1834 con el comentario por parte del traductor de que "no era un término estrictamente inglés"[10].

Para Heeren el sistema de estados no era simplemente una constelación de estados con un cierto nivel de contacto e interacción entre ellos, como lo hemos definido aquí. Al mismo tiempo, implicaba mucho más que una simple conexión causal entre determinadas variables y que Kaplan define como "sistema de acción"[11]. Para Heeren, un sistema de estados era "la unión de varios estados contiguos, similares entre sí en cuanto a sus costumbres sociales, su religión y su grado de desarrollo social, y unidos por la reciprocidad de intereses"[12].

En otras palabras, consideraba que un sistema de estados implicaba unos intereses y unos valores colectivos que se apoyaban en una cultura y una civilización comunes. Heeren también captó la fragilidad del sistema de estados al señalar la libertad que tienen sus integrantes para actuar de forma favorable a la

preservación del sistema o, por el contrario, permitiendo su desaparición —como ocurrió con la destrucción del sistema de ciudades-estado griegas por Macedonia, y como ocurrió también más tarde con la destrucción del sistema de estados helenísticos que había sucedido al imperio de Alejandro a manos de Roma—. De hecho, Heeren, en el Prólogo de la primera y la segunda edición de su obra, pensaba que Napoleón había acabado con el sistema de estados europeo y que él estaba escribiendo su epitafio. Esta concepción del sistema de estados es diferente de lo que en este trabajo se denomina sistema internacional y está más próxima a lo que yo llamo sociedad internacional.

Una *sociedad de estados* (o una sociedad internacional) existe cuando un grupo de estados, consciente de sus intereses y valores comunes, forman una sociedad en el sentido de que se consideran unidos por una serie de normas comunes que regulan sus relaciones y de que colaboran en el funcionamiento de instituciones comunes. Si hoy en día los estados forman una sociedad internacional (hasta qué punto lo hacen será el tema del capítulo siguiente) es porque, al identificar determinados intereses, y quizá también valores comunes, consideran que se encuentran unidos por determinadas normas que regulan los contactos entre ellos. Por ejemplo, consideran que deben respetar mutuamente las reclamaciones de independencia que pueda llevar a cabo uno de ellos, que deben ser fieles a los acuerdos a los que llegan y que deben someterse a determinadas limitaciones a la hora de emplear la fuerza en sus relaciones. Al mismo tiempo, colaboran en el funcionamiento de determinadas instituciones como son los procedimientos formales de derecho internacional, la maquinaria diplomática y de la organización internacional, y las costumbres y convenciones de la guerra.

Una sociedad internacional entendida en este sentido presupone un sistema internacional, pero puede darse el caso de que exista un sistema internacional que no sea una sociedad internacional. En otras palabras, dos o más estados pueden tener contactos entre sí e interactuar de tal forma que pasen a constituir factores que entrarán necesariamente en los cálculos de cada uno, pero sin ser conscientes de sus intereses y valores comunes, sin considerarse unidos por una serie de normas comunes, y sin cooperar en el funcionamiento de instituciones comunes. Turquía, China, Japón, Corea y Siam, por ejemplo, fueron parte del sistema internacional dominado por Europa antes de que pasasen a formar parte de la sociedad internacional dominada por Europa. Es decir, estaban en contacto con las potencias europeas e interactuaban con ellas a menudo a través de la guerra y del comercio, antes de que aquéllas y las potencias europeas empezasen a identificar la existencia de intereses o valores comunes, a considerarse sujetos al mismo tipo de

normas, y a colaborar en el funcionamiento de instituciones comunes. Turquía formaba parte del sistema internacional dominado por Europa desde el momento de su surgimiento en el siglo XVI, y tomaba parte en las guerras y en las alianzas como un miembro de dicho sistema. Aun así, durante los tres primeros siglos, ambas partes negaron explícitamente la existencia de intereses o valores comunes entre las potencias europeas y Turquía. Ambas partes sostenían que los acuerdos entre ellas no eran vinculantes, y que no había instituciones comunes en las cuales colaborasen, como sí ocurría con las que unían a las potencias europeas entre sí. Turquía no fue aceptada por los estados europeos como un miembro de la sociedad internacional hasta el Tratado de París de 1856 que puso fin a la Guerra de Crimea, e incluso se podría decir que no tuvo los mismos derechos dentro de la sociedad internacional hasta el Tratado de Lausana de 1923.

En el mismo sentido, Persia y Cartago formaban parte, junto con las ciudades-estado de la Grecia clásica, de un mismo sistema internacional, pero no formaban parte de la sociedad internacional griega. Persia (y en menor medida también Cartago) interactuaba con las ciudades-estado griegas y siempre constituyó un factor esencial en sus ecuaciones estratégicas, ya fuera como una amenaza externa frente a la que las ciudades-estado griegas estaban dispuestas a aliarse, o como una potencia capaz de intervenir en los conflictos entre ellas. Pero Persia era vista por los griegos como una potencia bárbara que no compartía con ellos los mismos valores según se expresaban a través del idioma griego, de los juegos panhelénicos, o de las consultas al oráculo de Delfos; no se sometía a las normas que exigían a las ciudades-estado griegas limitar los conflictos entre sí; y no participaba en las *anfictionías*, que donde tenía lugar la cooperación entre los estados griegos, ni en la institución diplomática de los *proxenoi*.

Cuando, como ocurrió en los encuentros entre los estados europeos y los no europeos desde el siglo XVI hasta finales del XIX, los estados participaban en un único sistema internacional pero no eran miembros de una única sociedad internacional, podía haber comunicación, intercambios de enviados o mensajeros y podía haber acuerdos, no sólo sobre cuestiones relacionadas con el comercio sino también sobre la guerra, la paz y sobre alianzas. Pero estos tipos de interacción no son por sí mismos una prueba de la existencia de una sociedad internacional. Puede haber comunicación, se pueden intercambiar enviados y se puede llegar a acuerdos sin que exista la sensación de tener intereses y valores comunes que son los que constituyen la sustancia y los que dotan de una perspectiva de permanencia a dichos intercambios, sin que se tenga la sensación de que hay unas normas que establecen cómo debe tener lugar la interacción y sin que haya ningún intento de

las partes implicadas de cooperar a través de instituciones que les interesa mantener. Cuando Cortés y Pizarro parlamentaban con los reyes aztecas e incas, cuando Jorge III envió a Lord Macartney a Pekín, o cuando los representantes de la reina Victoria llegaban a acuerdos con los jefes maoríes, con el sultán de Sokoto, o con el kabaka de Buganda, esto ocurría fuera de los márgenes de cualquier concepción compartida de una sociedad internacional en la que las dos partes fueran miembros en igualdad de derechos y de deberes.

No siempre resulta fácil determinar si estas características de la sociedad internacional están presentes en un sistema internacional: entre un sistema internacional que claramente es también una sociedad internacional, y un sistema que claramente no es una sociedad, nos encontramos con casos donde la sensación de que se comparten unos intereses comunes existe de forma tentativa e incipiente; donde las normas comunes se perciben de forma vaga y poco clara, y donde incluso existe la duda de si realmente merecen ser llamadas normas; o donde las instituciones comunes —las relacionadas con la maquinaria diplomática o los límites de la guerra— están implícitas o en estado embrionario. Si cuando pensemos en la sociedad internacional moderna nos preguntamos: "¿cuándo empezó?" o "¿cuáles eran sus límites geográficos?", nos veremos implicados en la difícil tarea de delimitar fronteras.

Pero no cabe duda de que algunos sistemas internacionales también han sido sociedades internacionales. Los ejemplos más reveladores son el sistema de ciudades-estados de la Grecia clásica, el sistema internacional formado por los reinos helenísticos en el periodo entre la desintegración del imperio de Alejandro y la conquista por parte de Roma, el sistema internacional de China durante el periodo de los estados guerreros, el sistema de estados de la antigua India, y el sistema de estados moderno que surgió en Europa y que en la actualidad se ha extendido al mundo entero.

Una característica común a todas estas sociedades internacionales históricas es que todas fueron fundadas sobre una cultura y una civilización comunes o, al menos, sobre algunos de los elementos de dicha civilización: un idioma común, una epistemología y una forma de entender el universo comunes, una religión común, un código ético común, una tradición estética o artística común. Parece razonable suponer que, allí donde las bases de una sociedad internacional se asientan sobre elementos de una cultura común, facilitan rápidamente su puesta en marcha. Por un lado, pueden facilitar la comunicación y un mayor conocimiento y entendimiento entre los estados y, de esta forma, allanar el terreno para la creación de normas e instituciones comunes. Por otro, pueden reforzar la sensación de que se comparten

intereses, lo que empujará a los estados a aceptar unas normas e instituciones inspiradas en valores comunes. Ésta es una cuestión sobre la que volveré más adelante cuando analice la afirmación de que el conjunto de la sociedad internacional del siglo XX, a diferencia de la sociedad cristiana internacional de los siglos XVI y XVII, o de la sociedad internacional europea de los siglos XVIII y XIX, carece de una cultura o civilización comunes (véase el capítulo 13).

Tras haber elaborado nuestro concepto de estado, de sistema de estados y de sociedad de estados, podemos volver a la proposición con la que empezamos este apartado: que por orden internacional se entiende un patrón o disposición de actividad internacional que cumple con aquellos fines elementales, primarios o universales de la sociedad de estados. ¿De qué fines se trata, pues?

El primero es el fin de la conservación del propio sistema y de la propia sociedad de estados. Sean cuales sean las divisiones entre ellos, los estados modernos han estado unidos en la creencia de que eran los principales actores de la política mundial y los principales portadores de derechos y deberes dentro de ella. La sociedad de estados ha intentado asegurarse de que seguirá siendo la forma más extendida de organización política universal, tanto de hecho como de derecho. En ocasiones, ha sido uno de los estados dominantes el que ha supuesto una amenaza a la continuidad de la sociedad de estados —el imperio de los Habsburgo, la Francia de Luis XIV, la Francia de Napoleón, la Alemania de Hitler, quizá la América posterior a 1945— que parecía capaz de acabar con el sistema y la sociedad de estados y de transformarlo en un imperio universal. También otros actores distintos de los estados han supuesto una amenaza para la posición de los estados como actores principales en la política mundial, o como los principales portadores de derechos y deberes en la misma. Actores "supraestatales" como el papado y el sacro emperador romano durante los siglos XVI y XVII, o las Naciones Unidas durante el siglo XX (especialmente en su papel como actor violento durante la crisis del Congo de 1960-61) también han constituido una amenaza de este tipo. Asimismo, actores "subestatales" que operan en la política mundial desde dentro de un estado concreto, o actores "transestatales" como son los grupos que atraviesan las fronteras de los estados, pueden suponer un reto para la posición privilegiada que los estados tienen en la política mundial, o de su derecho a la misma. A lo largo de la historia de la sociedad internacional moderna han tenido lugar ejemplos claros de este tipo de amenazas, como las manifestaciones revolucionarias y contrarrevolucionarias de solidaridad humana a las que dio pie la Reforma, la Revolución Francesa y la Revolución Rusa.

El segundo es el fin de preservar la independencia o soberanía externa de cada uno de los estados. El principal objetivo que cualquier estado desea conseguir a través de su participación en la sociedad de estados es el reconocimiento de su independencia frente a cualquier autoridad externa y, en particular, el reconocimiento de su jurisdicción suprema sobre su población y su territorio. El mayor precio que debe pagar por ello es el reconocimiento de los mismos derechos a la independencia y a la soberanía de otros estados.

La sociedad internacional ha considerado el mantenimiento de la independencia de cada uno de los estados como un fin que está subordinado al mantenimiento de la propia sociedad de estados. Lo que esto refleja es el papel dominante que las grandes potencias han tenido en la definición de la sociedad internacional y la percepción que tienen de sí mismas como sus garantes (véase el capítulo 9). En definitiva, la sociedad internacional ha permitido a menudo que se vulnerase la independencia de estados concretos, como ocurrió durante el gran proceso de división y absorción de las pequeñas potencias por las mayores en nombre de principios como la "compensación" o el "equilibrio de poder", dando lugar a una disminución constante del número de estados en Europa entre la Paz de Westfalia de 1648 y el Congreso de Viena de 1815. Del mismo modo, la sociedad internacional subordina la independencia de los estados al mantenimiento del sistema en su conjunto cuando tolera o fomenta la restricción de la soberanía o la independencia de estados pequeños a través de mecanismos como los acuerdos sobre esferas de influencia, o como los acuerdos para crear estados neutrales o que cumplen la función de zonas de distensión.

El tercero es el fin de la paz. Con esto me refiero no al fin de establecer la paz permanente y universal como sueñan los irenistas o teóricos de la paz, y que se encuentra en clara contradicción con la experiencia histórica de nuestros días: no se puede decir que la sociedad de estados haya perseguido nunca este fin firmemente. A lo que me refiero es al mantenimiento de la paz entendida como la ausencia de guerra entre los estados miembros de la sociedad internacional y como condición normal de su relación que tan sólo se verá interrumpida en circunstancias excepcionales y de acuerdo con principios aceptados de forma general.

La paz en este sentido ha sido percibida por la sociedad internacional como un fin subordinado a la preservación del propio sistema de estados, a favor de la cual se ha defendido a menudo que puede ser legítimo hacer la guerra. La paz también se ha subordinado al mantenimiento de la soberanía y de la independencia de cada uno de los estados —que han insistido en el derecho a hacer la guerra en defensa propia— y a la protección de otros derechos. Este estatus de subordinación de la paz a estos otros fines se ve reflejado en la frase "paz y seguridad" que aparece en la Carta de Naciones Unidas. La paz en la política internacional no tiene más valor

que la seguridad, ya sea esta última entendida como la seguridad objetiva que realmente existe, o como la seguridad subjetiva que se percibe o se siente. Lo que los estados intentan garantizar o salvaguardar no es sólo la paz sino su propia independencia así como la existencia continuada de la propia sociedad de estados que posibilita dicha independencia. Por esta razón, como ya hemos señalado, están dispuestos a recurrir a la guerra y a la amenaza de la guerra. La unión de los dos términos en la Carta refleja la idea de que las condiciones que requiere la seguridad pueden entrar en conflicto con las que exige la paz y que, en su caso, la paz no necesariamente goza de prioridad.

En cuarto lugar, debo señalar que, entre los fines elementales o primarios de la sociedad de estados se encuentran aquéllos que al principio de este capítulo se apuntaron como fines comunes a toda vida social: la restricción de la violencia que resulte en muerte o daño corporal, el mantenimiento de las promesas y la estabilización de la posesión por medio de normas que regulen la propiedad.

El fin de la restricción de la violencia se ve reflejado de múltiples formas en la sociedad internacional. Los estados cooperan en la sociedad internacional para mantener su monopolio de la violencia y para negar a otros grupos el derecho a utilizarla. Los estados también aceptan restricciones de su propio derecho a emplear la violencia; como mínimo aceptan no matar a los enviados o mensajeros de los otros estados ya que esto imposibilitaría la comunicación entre ellos. Más allá de esto, aceptan el recurso a la guerra sólo por causas "justas", o por causas cuya justicia pueda ser defendida en términos de unas normas comunes. También han mostrado siempre su adhesión a las normas que exigen que las guerras respeten unos ciertos límites, los *temperamenta belli*.

El fin de mantener las promesas se halla reflejado en el principio de *pacta sunt servanda*. La cooperación entre los estados, al igual que entre los individuos, puede estar basada simplemente en acuerdos, y los acuerdos pueden cumplir su función en la vida social apoyándose solamente en la presunción de que, una vez alcanzados, serán respetados. La sociedad internacional se va adaptando a las presiones que empujan a favor de que se produzcan cambios que llevan a la ruptura de los tratados y, al mismo tiempo, salvaguarda este principio a través de la doctrina *rebus sic stantibus*.

El fin de la estabilidad de la posesión se ve reflejado en la sociedad internacional, no sólo a través del reconocimiento mutuo de la propiedad de los estados, sino fundamentalmente en el reconocimiento mutuo de su soberanía a través del cual los estados aceptan las esferas de jurisdicción de cada uno: de hecho, la idea de la soberanía estatal proviene históricamente de la idea de que determinados territorios y poblaciones eran patrimonio del gobernante.

Los anteriores son fines elementales o primarios de la sociedad internacional moderna y también de otras sociedades internacionales. No sugiero que se trate de una lista exhaustiva o que no pueda ser formulada de otro modo. Tampoco pretendo argumentar que estos fines deban ser aceptados como bases válidas para la acción ni que regulen el comportamiento que es correcto dentro de las relaciones internacionales. También debe quedar claro que en esta fase de mi argumentación me preocupa sólo lo que podemos llamar la "estática" del orden internacional y no su "dinámica"; mi objetivo es únicamente desentrañar qué implica la idea de orden internacional, pero no me propongo averiguar cómo se ve reflejado en instituciones históricas que pueden verse sujetas a cambios.

3. EL ORDEN MUNDIAL

Por orden mundial me refiero a los patrones o disposiciones de la actividad humana que cumplen con los que, para la humanidad en su conjunto, son los fines elementales o primarios de la vida social. El orden internacional es un orden entre estados; pero los estados no son más que grupos de individuos y los individuos pueden formar grupos que no tienen nada que ver con los estados. Es más, allí donde se agrupan formando estados, también forman otro tipo de agrupaciones. A las cuestiones que hemos planteado en relación con el orden entre los estados subyacen otras más profundas y de mayor importancia acerca del orden en la gran sociedad formada por el conjunto de la humanidad.

En la historia de la humanidad anterior al siglo XIX no ha habido nunca un sistema político que abarcase el mundo entero. La gran sociedad formada por el conjunto de la humanidad, a la que hacen alusión los estudiosos del derecho canónico y del derecho natural, era una sociedad hipotética que existía a los ojos de Dios o a la luz de los principios del derecho natural: ningún sistema político respondía a sus características. Con anterioridad a la segunda mitad del siglo XIX, el orden mundial no era más que la suma de varios sistemas políticos que llevaron el orden a distintas partes del mundo.

Sin embargo, desde finales del siglo XIX y principios del XX ha surgido, por primera vez, un único sistema político que es genuinamente global. El orden a escala global ha dejado de ser simplemente la suma de varios sistemas políticos que generan orden a escala local; también ha pasado a ser el resultado de lo que podemos llamar un sistema político mundial. El orden en el mundo —pongamos por caso en 1900— todavía era la suma del orden que existía dentro de los estados

europeos y americanos y de sus dependencias ultramarinas, del orden que existía dentro del Imperio Otomano, dentro de los imperios chino y japonés, dentro de los janatos y sultanatos que mantenían su independencia desde el Sáhara hasta Asia central, dentro de los primitivos sistemas políticos de África y de Oceanía antes de su destrucción por el impacto europeo —pero también era la consecuencia de un sistema político que los unía a todos y que operaba en todo el mundo—.

El primer sistema político global ha adoptado la forma de un sistema global de estados. La principal responsable del surgimiento de un grado de interacción entre los sistemas políticos de todos los continentes del mundo suficiente como para poder hablar de un sistema político mundial, ha sido la expansión por todo el globo del sistema de estados europeo y su transformación en un sistema de estados de dimensiones globales. Durante la primera fase de este proceso los estados europeos se expandieron e incorporaron o dominaron al resto del mundo, empezando por los viajes de los descubridores portugueses del siglo XV y terminando con la división de África en el siglo XIX. Durante la segunda fase, solapándose parcialmente en el tiempo con la primera, las zonas del mundo incorporadas o dominadas durante dicho proceso se liberaron del control europeo y ocuparon sus puestos como estados miembros de la sociedad internacional, empezando por la Revolución Americana y terminando con las revoluciones anticoloniales que han tenido lugar en nuestro tiempo en África y Asia. Es cierto que la conexión entre las distintas partes del mundo no fue sólo obra de los estados; hubo individuos y grupos que también jugaron un papel importante como exploradores, comerciantes, emigrantes, misioneros y mercenarios, y la expansión del sistema de estados fue parte de un proceso más amplio de difusión de intercambios sociales y económicos. Sin embargo, la estructura política a la que estos procesos dieron lugar fue la de un único sistema global y una única sociedad de estados.

Pero mientras que el sistema político mundial que existe en la actualidad adopta la forma de un sistema de estados o, al menos, en muchos de sus aspectos (más adelante sostendré que el sistema de estados constituye sólo una parte del sistema político mundial que está surgiendo), el orden mundial podría, en principio, ser alcanzado a través de otras formas de organización política universal. Una cuestión sin resolver es si estas otras formas no serían mejores para conseguir el orden mundial. En el pasado han existido otras formas de organización política universal en una escala que no llegaba a ser global; a lo largo de toda la historia de la humanidad el sistema de estados ha constituido más una excepción que una norma. Es más, parece razonable asumir que en el futuro puedan surgir nuevas formas de organización política universal que nada tengan que ver con las que han

existido en el pasado. En la tercera parte de este libro abordaremos las cuestiones de si el actual sistema de estados está dando paso a otro tipo de organización política universal y si el orden mundial se vería favorecido en el caso de que este otro tipo de organización finalmente viera la luz.

Lo único que debemos dejar claro de momento es que en este trabajo el orden mundial no significa lo mismo que el orden internacional. El orden en la humanidad en su conjunto es algo más amplio que el orden entre los estados; es más fundamental y más primordial; e incluso argumentaría que tiene prioridad moral.

El orden mundial es más amplio que el orden internacional porque, para analizarlo, deberíamos tener en cuenta no sólo el orden entre estados sino también el orden a escala doméstica o municipal dentro de cada uno de los estados, así como el orden dentro del sistema político mundial, del cual el sistema de estados es sólo una parte.

El orden mundial es más fundamental y más primordial que el orden internacional puesto que las unidades últimas de la gran sociedad de la humanidad no son los estados (ni las naciones, ni las tribus, ni los imperios, ni las clases, ni los partidos) sino los seres humanos individuales que son permanentes e indestructibles en un sentido en el que los grupos, sean del tipo que sean, no lo son. En esta ocasión me ocuparé de las relaciones internacionales pero la cuestión del orden mundial surgirá sea cual sea la estructura política o social del mundo.

Por último, el orden mundial tiene prioridad moral. Adoptar esta postura implica abordar el tema del valor que tiene el orden mundial y de su posición en la jerarquía de valores humanos. Hasta ahora he intentado evitar esta cuestión, que será tratada en el capítulo 4. Sin embargo, llegados a este punto resulta necesario afirmar que, en caso de que existiera algún valor primario en la política mundial, éste sería el orden en la humanidad en su conjunto y no el orden en la sociedad de estados. Si el orden internacional es valioso es porque resulta útil para lograr el objetivo del orden en la sociedad humana en su conjunto.

NOTAS

1. Agustín de Hipona, *The City of God*, libros XIX, cap. XII (Everyman Libraries, 1950), p. 249. (Traducción española: "La ciudad de Dios", en *Obras completas de S. Agustín*, vols. XVI y XVII, Madrid: La Editorial Católica.)
2. Hay muchas fuentes para este análisis, pero véase especialmente el desarrollo de H. L. A. Hart del "simple truismo" que constituye "el meollo del buen sentido en la doctrina de la Ley Natural": *The Concept of Law* (Oxford: Clarendon Press, 1961), p. 194.
3. Un intento de abordar las relaciones internacionales como un caso especial de relaciones entre poderes es el de Arthur Lee Burns, *Of Powers and their Politics: A Critique of Theoretical Approaches* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1968).

4. Raymond Aron, *Peace and War: A Theory of International Relations* (Londres: Weidenfeld & Nicolson, 1966), p. 94. (Traducción española: *Paz y Guerra entre las naciones*, Madrid: Alianza Editorial, 1962, dos vols.)
5. Véase Martin Wight, *Systems of States* (Leicester University Press y London School of Economics, 1977), cap. 1.
6. *Ibíd.*
7. Véase, especialmente, *System and Process in International Politics* (Nueva York: Wiley, 1957).
8. Kaplan define un sistema de acciones como "un conjunto de variables relacionado tan contradictoriamente con su entorno que las relaciones internas mutuas entre variables y las relaciones externas de cada conjunto de variables individuales con la combinación de variables externas están caracterizadas por regularidades de comportamiento que pueden ser pueden ser descritas", *ibíd.*, p. 4.
9. Debo este punto a Martin Wight, *Systems of States*.
10. Véase A. H. L. Heeren, *A Manual of the History of the Political System of Europe and its Colonies*, Göttingen, 1809 (Oxford: Talboys, 1834), vol. I, p. V.
11. Véase nota 8.
12. Heeren, *Manual*, pp. VII-VIII.

CAPÍTULO 2

¿EXISTE EL ORDEN EN LA POLÍTICA MUNDIAL?

Ya hemos dejado claro lo que en este trabajo se entiende por orden en la política mundial. La pregunta que debemos hacernos ahora es: ¿existe dicho orden?

El orden en la política mundial podría llegar a consistir en el mantenimiento de los fines elementales de la vida social de una sociedad concreta o de la gran sociedad formada por el conjunto de la humanidad. Más adelante nos plantearemos en qué medida el sistema de estados está dando paso a una sociedad de este tipo y si esto sería deseable. Pero todavía no se puede decir que una sociedad formada por toda la humanidad sea una aspiración vigente hoy en día. En la fase en la que aún nos encontramos, estamos acostumbrados a pensar que el orden en la política mundial consiste en la existencia de un orden doméstico, u orden dentro de los estados, y de un orden internacional, u orden entre los estados.

Nadie negaría que en el interior de algunos estados existe un alto grado de orden doméstico o nacional. En cambio, a menudo se argumenta que el orden internacional no existe salvo como aspiración, y que la historia de las relaciones internacionales consiste únicamente en el desorden o el conflicto. Para muchos, la idea del orden internacional sugiere, no algo que ha tenido lugar en el pasado, sino simplemente un estado de las relaciones internacionales posibles o deseables en el futuro, sobre el que podemos especular o que podemos intentar alcanzar. Para

quienes comparten esta visión, en la línea de Sully, Cruce, St Pierre, y otros irenistas o teóricos de la paz, un estudio sobre el orden internacional no es más que un plan para un mundo futuro.

En el presente trabajo proponemos como punto de partida que, contrariamente a esta visión, el orden forma parte de la historia de las relaciones internacionales y, concretamente, que los estados modernos han formado y siguen formando, no sólo un sistema de estados, sino también una sociedad internacional. Para justificar esta afirmación empezaré por demostrar que a lo largo de la historia del actual sistema de estados siempre ha estado presente la idea de una sociedad internacional, que así lo han proclamado varios filósofos y publicistas, y que así se ha evidenciado también en la retórica de los líderes de los estados. En segundo lugar, intentaré demostrar que esta idea se refleja, al menos en parte, en la realidad internacional: la idea de una sociedad internacional tiene una base importante en la práctica internacional actual. En tercer lugar, estableceré cuáles son las limitaciones de la idea de sociedad internacional como guía de la práctica actual de los estados, así como de la naturaleza precaria e imperfecta del orden al que aquélla da lugar.

1. LA IDEA DE SOCIEDAD INTERNACIONAL

A lo largo de la historia del actual sistema de estados, tres tradiciones de pensamiento han competido entre sí: la hobbesiana o realista, que considera la política internacional como un estado de guerra; la kantiana o universalista, que percibe en la política internacional actual una potencial comunidad de la humanidad; y la tradición grociana o internacionalista, que entiende que la política internacional tiene lugar dentro de una sociedad internacional[1]. Aquí especificaré aquello que es esencial para la idea grociana o internacionalista de la sociedad internacional, y aquello que la diferencia, por un lado, de la tradición realista, y por otro, de la tradición kantiana o universalista. Cada uno de estos patrones de pensamiento implica una determinada descripción de la naturaleza de la política internacional, así como un conjunto de prescripciones sobre la conducta vinculada a la misma.

La tradición hobbesiana describe las relaciones internacionales como un estado de guerra de todos contra todos, como un ámbito de conflicto en el que cada estado está enfrentado a los demás. Las relaciones internacionales, según la visión hobbesiana, representan el conflicto puro entre los estados y se asemejan a un juego totalmente distributivo o, dicho de otra forma, un juego de suma-cero: los intereses de cada estado son incompatibles con los intereses del resto. La actividad

internacional que, según la visión hobbesiana, mejor caracteriza a la actividad internacional en su conjunto, o la que más pistas da sobre la misma, es la guerra. Por ello, para la visión hobbesiana, la paz no es sino un periodo de recuperación de la última guerra y de preparación para la siguiente.

La prescripción hobbesiana para el comportamiento en el ámbito de la política internacional es que el estado debe ser libre de perseguir sus propios fines frente a otros estados sin que existan restricciones morales o legales de ningún tipo. La moralidad y el derecho, según esta visión, sólo son válidos en el contexto de una sociedad, y la vida internacional se sitúa más allá de las fronteras de cualquier sociedad. Los únicos fines morales o legales que deben ser perseguidos en la política internacional son los fines morales y legales del propio estado. Se suele adoptar bien la postura de que el estado dirige la política exterior en una especie de vacío moral y legal (como es el caso de Maquiavelo), bien que el comportamiento moral de un estado, cuando se trata de política exterior, consiste en defender sus propios intereses (como es el caso de Hegel y sus sucesores). Las únicas normas o principios que, para quienes se sitúan dentro de la tradición hobbesiana, pueden limitar o circunscribir el comportamiento de los estados en sus relaciones con otros estados son las normas de la prudencia y la conveniencia. Por tanto, los pactos deben ser respetados si resulta conveniente mantenerlos, pero se pueden romper si no es así.

La tradición kantiana o universalista se sitúa en el extremo opuesto y entiende que la naturaleza esencial de la política internacional no reside en el conflicto entre estados, como en el caso de la visión hobbesiana, sino en los vínculos sociales transnacionales que unen a los individuos que son ciudadanos de los diferentes estados. Según la visión kantiana, las relaciones entre estados constituyen el tema dominante de las relaciones internacionales tan sólo en apariencia ya que, en realidad, el tema dominante es la relación entre todos los hombres dentro de la comunidad de la humanidad. Esta comunidad, a pesar de que hoy en día no existe, sí existe potencialmente y, en el momento en que se haga realidad, desplazará al sistema de estados[2].

Dentro de la comunidad formada por el conjunto de la humanidad, según la visión universalista, los intereses de todos los hombres se reducen en realidad a sólo uno que es común a todos ellos. La política internacional, considerada desde este punto de vista, no es un juego distributivo o de suma-cero, como defienden los hobbesianos, sino que es un juego cooperativo o no-de-suma-cero. Los conflictos de intereses tienen lugar entre los grupos de estados dominantes, pero esto sólo ocurre en un nivel superficial o pasajero del actual sistema de estados; pero bien

entendidos, los intereses de todos los pueblos son los mismos. La actividad internacional concreta que, según la visión kantiana, mejor caracteriza a la actividad internacional en su conjunto es el conflicto horizontal de ideologías que atraviesa las fronteras de los estados y que divide a la sociedad humana en dos campos: los defensores de la inmanente comunidad de la humanidad, y los que obstaculizan su camino, los verdaderos fieles y los herejes, los libertadores y los oprimidos.

Según la visión kantiana o universalista de la moralidad internacional, a diferencia de la concepción hobbesiana, en el ámbito de las relaciones internacionales hay imperativos morales que limitan la acción de los estados. No obstante, estos imperativos no implican la coexistencia y cooperación entre los estados sino el fin del sistema de estados y su sustitución por una sociedad cosmopolita. La comunidad de la humanidad, según la visión kantiana, no es sólo la realidad central de la política internacional en el sentido de que las fuerzas que pueden hacerla posible están presentes, sino que también constituye el objetivo al que se debe consagrar el mayor esfuerzo moral. Las normas que mantienen la coexistencia y el intercambio social entre los estados deben ser ignoradas si así lo exigen imperativos que gocen de esta estatura moral. Las buenas intenciones hacia los herejes no tienen sentido, salvo por conveniencia táctica; tampoco cabe plantearse la cuestión de la aceptación mutua de los derechos de soberanía o independencia entre los elegidos y los malditos, o entre los libertadores y los oprimidos.

La que ha dado en llamarse la tradición grociana o internacionalista se sitúa entre la tradición realista y la universalista. La tradición grociana describe la realidad internacional como una sociedad de estados o una sociedad internacional[3]. A diferencia de la tradición hobbesiana, los grocianos sostienen que los estados no sólo están implicados en luchas, cual gladiadores en una arena, sino que los conflictos entre ellos están limitados por normas e instituciones comunes. Pero contrariamente a lo que defiende la visión kantiana o universalista, los grocianos aceptan la premisa hobbesiana de que los soberanos o los estados son la realidad principal de la política internacional; los estados, y no los individuos, son los miembros inmediatos de la sociedad internacional. La política internacional, entendida en el sentido grociano no consiste solamente en el conflicto entre estados, ni se basa en una identidad absoluta de intereses sino que recuerda a un juego que es, en parte distributivo, y en parte también productivo. La actividad internacional que, según la visión grociana, mejor ejemplifica la actividad internacional en su conjunto no es ni la guerra entre estados, ni el conflicto horizontal que atraviesa las fronteras de los estados, sino el comercio o, de forma más general, el intercambio económico y social.

Según entienden los grocianos el comportamiento en el ámbito internacional, todos los estados, en sus relaciones con el resto, tienen el deber de respetar las normas e instituciones de la sociedad de la que forman parte. A diferencia de la visión hobbesiana, para los grocianos los estados no sólo deben cumplir con las normas de prudencia o de conveniencia sino también con los imperativos de la moralidad y del derecho. Pero, en contra de la visión de los universalistas, lo que estos imperativos implican no es el fin del sistema de estados y su sustitución por una comunidad universal de toda la humanidad, sino la aceptación de la exigencia de coexistencia y de cooperación en una sociedad de estados.

Cada una de estas tradiciones comprende toda una serie de doctrinas sobre la política internacional que se encuentran débilmente relacionadas entre sí. A lo largo de las distintas épocas, cada patrón de pensamiento ha ido adoptando tonos distintos y se ha ido relacionando con asuntos y preocupaciones diferentes. No es éste el lugar para explorar con más detalle las conexiones y las diferencias que se pueden encontrar dentro de cada una de las tradiciones. Lo único que debemos tener en cuenta es que la idea grociana de la sociedad internacional siempre ha estado presente en el pensamiento sobre el sistema de estados y debemos también señalar, en términos generales, que a lo largo de los últimos tres o cuatro siglos esta idea ha sufrido una metamorfosis importante.

1.1. LA SOCIEDAD INTERNACIONAL CRISTIANA

Durante los siglos XV, XVI y XVII, cuando la organización política universal de la cristiandad occidental se hallaba aún en proceso de desintegración y los estados modernos en proceso de articulación, fueron tomando forma por primera vez los tres patrones de pensamiento que aspiraban a describir la política internacional y a prescribir cómo debía ser el comportamiento dentro de la misma. Por una parte, pensadores como Maquiavelo, Bacon y Hobbes entendían que los estados emergentes estaban continuamente enfrentados entre sí en medio del vacío social y moral dejado por la *República cristiana* que se hallaba en retirada. Por otra, los escritores papistas e imperiales llevaban a cabo una lucha en favor de la idea de autoridad universal del Papa y del Emperador. Un tercer grupo de pensadores, que se oponía a cualquiera de estas dos alternativas al poner el énfasis en la tradición y el derecho natural, afirmaba la posibilidad de que los príncipes, que se estaban constituyendo a sí mismos como autoridades supremas frente a sus rivales locales, e independientes con respecto a autoridades

externas, siguieran estando constreñidos por intereses y normas comunes. En palabras de Gierke:

> *La idea medieval de una monarquía mundial era una idea ajena a los pensadores de la escuela del derecho natural. Éstos dejaron en manos de los publicistas del sagrado imperio romano la tarea de invocar continuamente, a lo largo de páginas y páginas, el fantasma del antiguo* imperium mundi. *No obstante, fueron los pensadores de la escuela del derecho natural los que hicieron que el germen indestructible de ese viejo sistema de pensamiento diera paso a la nueva y sugerente idea de sociedad internacional. Por una parte, continuamente reaparecía la tendencia de convertir la sociedad internacional en un estado-mundo, y de dotarla de la autoridad de un súper-estado organizado según criterios republicanos. Por otra parte, los defensores más acérrimos de la teoría de la soberanía rechazaban por completo cualquier idea de comunidad natural que uniese a todos los estados. Pero la doctrina que triunfó y que acabó determinando el futuro del derecho internacional fue la que sistemáticamente se aferraba a la idea de que existía un derecho natural que conectaba a todos los pueblos y que esta conexión, aun cuando no derivaba en una autoridad del Todo sobre las partes, sí implicaba un sistema de derechos y deberes sociales mutuos*[4].

Las siguientes eran las características centrales de la sociedad internacional, según la concebían los pensadores de derecho natural de este periodo (Vitoria, Suárez, Gentili, Grocio, Pufendorf). En primer lugar, los valores que, según estos pensadores, subyacían a la sociedad eran cristianos. Es cierto que la preeminencia que otorgaban todos estos estudiosos a la idea del derecho natural, que determinaba cuáles eran los derechos y deberes de todo hombre en todo lugar, suponía que existían vínculos sociales entre los cristianos y los otros. Así quedaba señalado cuando Vitoria dio a conocer las leyes universales de hospitalidad a las que estaban sujetos los españoles y los indios en América. Es cierto que Grocio, al insistir en que el derecho natural era la fuente principal del derecho de los pueblos y que este derecho seguiría siendo válido aun si Dios no existiera, daba a entender que la sociedad internacional podría, en último caso, deshacerse de sus fundamentos cristianos. Es verdad que la búsqueda de unos principios en los que los estados católicos y protestantes pudieran encontrar una base de coexistencia llevó necesariamente en la dirección de unos principios laicos.

Pero ninguno de estos teóricos de la sociedad internacional creía que las relaciones entre las potencias cristianas se apoyasen en los mismos principios que las relaciones entre éstas y otras potencias. Incluso para Grocio, dentro del círculo

más amplio formado por el conjunto de la humanidad y sujeto al derecho natural, existía un círculo más reducido formado por la cristiandad, sujeto al derecho divino volitivo, a las costumbres heredadas, a las normas del *ius gentium*, al derecho canónico y al derecho romano. Para los escolásticos españoles, Vitoria y Suárez, el derecho natural era inseparable del derecho divino. Durante esta época, las firmas de los tratados iban acompañadas de juramentos religiosos. Las sociedades cristianas de entonces tenían un fuerte sentimiento de ser diferentes con respecto a las potencias ajenas y, especialmente, respecto de los otomanos que en aquel momento representaban una verdadera amenaza.

En segundo lugar, los teóricos de esta época no ofrecían ninguna clave acerca de quiénes eran los miembros de la sociedad internacional; no enunciaban de forma clara ningún principio constituyente o criterio de pertenencia fundamental. Cuando todavía no se había establecido la concepción del estado como la forma política común a los reinos, a los ducados, a los principados y a las repúblicas de la Europa moderna, no resultaba concebible la idea de una sociedad formada fundamentalmente, o exclusivamente, a base de una sola entidad política llamada "estado". En los escritos de Vitoria y Suárez, e incluso en los de Grocio, las unidades políticas que están sujetas al derecho de los pueblos no son sólo las *civitates* sino también los *principes, regni, gentes, respublicae*. La doctrina del derecho natural, en la que los internacionalistas de esta época basaban su concepción de las normas a las que estaban sujetos los príncipes y las comunidades sobre las que gobernaban, consideraba como sujetos últimos de derechos y deberes a los individuos, y no a los estados en los que éstos se agrupaban.

En tercer lugar, a la hora de definir la fuente de las normas a las que debían someterse los príncipes cristianos y sus comunidades, la idea de la sociedad internacional predominante durante este periodo concedía prioridad al derecho natural por encima de lo que hoy llamaríamos derecho internacional positivo. Para Grocio, el derecho natural debía ser completado, además de por el derecho divino, por las normas heredadas del *ius gentium* romano, así como por las de los tratados vigentes, como era el conjunto de normas mercantiles y marítimas que se había desarrollado en la época medieval. Pero los príncipes y los pueblos estaban sujetos a normas en su trato mutuo, fundamentalmente porque tanto unos como otros eran hombres y, por tanto, estaban sujetos al derecho natural. Esta primacía que los primeros internacionalistas otorgaban al derecho natural reflejaba su percepción de que el conjunto de leyes positivas existentes, que había sido heredado por la sociedad universal de la cristiandad occidental, no resultaba aplicable a la nueva realidad política. Al invocar el derecho natural aspiraban a liberar

al derecho de los pueblos de los constreñimientos que suponía la práctica del momento, así como a desarrollar unas normas que se ajustasen a la nueva situación.

Un cuarto aspecto de la idea de sociedad internacional surgida en este periodo temprano era que las normas de coexistencia que enunciaba eran muy rudimentarias y estaban impregnadas de las asunciones propias de una sociedad universal. Una característica de los teóricos del derecho natural fue que nunca se liberaron completamente de las ambigüedades del término romano *ius gentium*, que se situaba en algún lugar entre su significado moderno de "derecho internacional" o derecho entre estados y naciones, y su significado original de derecho común a todas las naciones.

Esto resultaba evidente en sus intentos de formular normas básicas que limitasen la violencia entre los miembros de la sociedad internacional. Así, entre los primeros internacionalistas, todos insistían, en línea con la tradición tomista, en que sólo quienes tuviesen verdadera autoridad podían declarar la guerra, por una causa justa y utilizando unos medios justos. Lo único que tenían en común con las doctrinas modernas era que consideraban que sólo las autoridades públicas tenían derecho a declarar la guerra, y que sólo los estados podían ser considerados como tales autoridades. Ni siquiera Grocio buscaba prohibir la guerra privada y, de hecho, su doctrina de la libertad en los mares, según la formuló en *Mare Liberum* (1609), surgió de su defensa de una acción de guerra declarada por parte de la Compañía Holandesa de las Indias Orientales. Tampoco apoyaba de forma inequívoca la doctrina de que las normas de conducta justa o de medios justos en la guerra protegieran a las dos partes, y no sólo a aquélla cuya causa era justa. Al exponer la necesidad de limitar la forma en que se llevaba a cabo la guerra y la necesidad de contener su expansión geográfica, se veía constreñido por su compromiso con la idea universalista o solidarista de que estas limitaciones no debían aplicarse si era para inhibir a la parte cuya causa se consideraba justa. A todos los internacionalistas de esta primera época, a excepción de Gentili, les costaba aceptar la idea que fue la base de los intentos posteriores de entender la guerra entre estados como una institución de la sociedad internacional, y que consistía en aceptar que, en la guerra, ambas partes podían tener una causa justa, no sólo "subjetiva" sino también objetivamente.

El apego a las asunciones universalistas también se hacía evidente en el trato que los primeros internacionalistas otorgaban a las normas que defendían la sacralidad de los pactos. Todos ellos defendían el principio *pacta sunt servanda*, pero concebían los tratados como una analogía de los contratos de derecho privados. Por eso, durante esta época todavía estaba ampliamente aceptada la idea de que los tratados eran vinculantes sólo para los príncipes que los firmaban pero no para sus sucesores; que los tratados, al igual que los contratos privados, no eran vinculantes

si se firmaban bajo coacción; y que seguían siendo vinculantes independientemente de que existieran una *clausula rebus sic stantibus* o condición de que las exigencias siguieran siendo las mismas. El preclaro Gentili intentó cuestionar estas ideas y más tarde Grocio, siguiendo la misma línea, desarrolló una teoría de los tratados como una forma especial de contrato. Pero incluso estos autores siguieron estando en cierta medida bajo la influencia de la analogía del contrato privado.

De forma similar, las asunciones universalistas impidieron a estos pensadores desarrollar un concepto claro de soberanía como atributo de los estados miembros de la sociedad internacional, o del reconocimiento mutuo de soberanía como un elemento básico de la coexistencia. La noción de soberanía desarrollada por Bodino (en sus *Six livres de la Republique* de 1576) no tuvo ningún impacto en el pensamiento internacional hasta mucho más tarde. Se pueden encontrar atisbos de esta idea en el uso que Suárez hace del concepto de "comunidad perfecta", en el uso que hace Grocio del término *summum imperium*, o en la tendencia a utilizar la noción de *dominium*, o propiedad privada, proveniente del derecho romano. Este término implicaba que un territorio y su gente eran patrimonio de quien los gobernaba, y que podían ser canjeados a su antojo. Pero lo que está ausente es un concepto que convierta en un derecho inherente a todo estado su independencia en el control del territorio y la población con respecto a una autoridad externa.

Una quinta característica de la idea de sociedad internacional, según la concebían los primeros internacionalistas, era que no definía a una serie de instituciones que derivaban de la cooperación entre estados. Por una parte, las instituciones "internacionales" o "supranacionales" del momento eran el Imperio y el Papado, que se hallaban en plena decadencia y que no habían surgido de la cooperación ni del consentimiento por parte de los estados. Por otra, además, todavía no se percibía que la práctica de cooperación que se estaba desarrollando entre los estados fuera a sustituir a estas instituciones.

Por tanto, todos los primeros teóricos de la sociedad internacional contribuyeron al desarrollo de lo que más tarde pasaría a llamarse "derecho internacional", una de las principales instituciones de la sociedad de estados pero, como hemos visto, no pretendieron buscar el fundamento de la ley de las naciones en la práctica de los estados de su tiempo. Su fidelidad al derecho natural y al derecho divino no haría sino inhibir el desarrollo del derecho internacional como disciplina y como técnica diferenciadas con respecto a la filosofía moral y la teología.

La institución de la diplomacia se estaba desarrollando en esta misma época. Los embajadores permanentes, surgidos en Italia en el siglo XV, se fueron generalizando al norte de los Alpes a lo largo del siglo XVI, y se extendieron a Rusia en los tiempos

de Pedro el Grande. Los teóricos de esta época analizaron esta nueva institución y las normas que la rodeaban. Especialmente fue en el *De legationibus* (1584) de Gentili donde se ofreció el primer examen sistemático del principio de inviolabilidad de los mensajeros, y Grocio fue quien introdujo la noción de "extraterritorialidad" de los embajadores. Pero no quisieron concebir como evidencia que existía una sociedad de estados cuando cooperaban entre ellos para poner en funcionamiento la maquinaria de la representación diplomática, o cuando los jefes de gobierno celebraban "encuentros en la cumbre", lo que era bastante frecuente en aquella época.

Estos teóricos tampoco consideraron el equilibrio de poder ni se refirieron al mismo al elaborar su concepto de sociedad internacional. La institución contemporánea del equilibrio de poder, entendida como intento consciente de contener la preponderancia de un estado concreto, empezó a desarrollarse con motivo de la coalición contra Felipe II, y su mantenimiento fue un objetivo implícito de la Paz de Westfalia de 1648, que puso fin a las aspiraciones de los Habsburgo de constituirse en una monarquía universal. Pero no fue hasta mucho más tarde —hasta las luchas contra Luis XIV— que el equilibrio de poder fue reconocido en la teoría internacional como una institución de la sociedad internacional. Los distintos escritores de la primera época que contribuyeron a desarrollar esta teoría (Guicciardini, Commynes, Overbury, Rohan) pertenecieron a una tradición diferenciada de comentaristas históricos y políticos cuyas observaciones no fueron integradas en la teoría de la sociedad internacional del derecho natural.

Tampoco se puede decir que los exponentes de esta última teoría tuvieran un concepto de lo que era una gran potencia ni de su papel en la sociedad internacional. Estos teóricos pensaban en términos de una jerarquía de autoridades que, sin embargo, tenía que ver con el estatus y el precedente de la sociedad universal que estaba en retirada, en lugar de con consideraciones de poder relativo (que eran los términos en los que los escritores del momento, Rohan y Bolingbroke, se referían a las grandes potencias) o con derechos y deberes especiales concedidos a determinadas potencias por parte de la sociedad de estados en su conjunto.

1.2. LA SOCIEDAD INTERNACIONAL EUROPEA

A lo largo de los siglos XVIII y XIX, cuando ya casi habían desaparecido los vestigios en la cristiandad occidental de la teoría y la práctica de las relaciones internacionales, cuando el estado ya estaba totalmente articulado, primero en su fase dinástica o absolutista y más tarde en su fase nacional o popular, la idea de sociedad internacional adoptó una forma diferente. A medida que el derecho natural fue dando paso al

derecho internacional positivo, las ideas de los teóricos políticos y jurídicos fueron convergiendo con las de los historiadores, quienes aspiraban a recoger la práctica del sistema de estados, así como de los hombres de estado que la conducían. Una historia de la idea de sociedad internacional durante esta época debería ocuparse tanto de estos últimos como de los primeros, y debería tener en cuenta a Bynkershoek, Wolff, Vattel, J. J. Moser, Burke, G. F. von Martens, Gentz, Ancillon, Heeren, Ranke, Castlereagh, Phillimore, Gladstone y a Salisbury.

En lo que se refería a sus valores o su cultura, la sociedad internacional concebida por los teóricos de esta época fue considerada europea más que cristiana. Las referencias a la cristiandad o al derecho divino como cimentadores de la sociedad de estados fueron debilitándose y desapareciendo, al igual que ocurrió con los juramentos religiosos de los tratados. Se asentaron las referencias a Europa en, por ejemplo, los títulos de sus libros: en los años cuarenta del siglo XVIII, el Abad de Mably publicó su *Droit public de l'Europe*; en los años setenta del mismo siglo, J. J. Moser publicó su *Versuch des neuesten Europaischen Volkerrecht*; y en los años noventa, Burke denunció al regicida Directorio de Francia por haber violado el "derecho público de Europa"[5].

A medida que fue aumentando el sentimiento del carácter específicamente europeo de la sociedad de estados, también lo hizo el sentimiento de su diferenciación cultural con respecto a todo lo que se situaba fuera de ella: la sensación de que las potencias europeas estaban sometidas a un código de conducta en las relaciones entre ellas que no les era aplicable en sus relaciones con otras sociedades inferiores. El sentimiento de diferenciación, como hemos señalado, ya estaba presente en la era de la sociedad internacional cristiana, al igual que había estado presente en la distinción que las ciudades-estado griegas hacían entre las relaciones *inter se* y sus relaciones con potencias bárbaras como Persia o Cartago. Pero la exclusividad de la idea de sociedad internacional cristiana se había visto mitigada por la influencia de la doctrina del derecho natural, que proclamaba que los derechos y deberes eran los mismos para todos los hombres, en cualquier lugar. En la era de la sociedad internacional europea, el declive del pensamiento del derecho natural hizo que esta influencia mitigadora desapareciera. A la altura del siglo XIX, la doctrina ortodoxa de los juristas internacionalistas positivistas sostenía que la sociedad internacional era una asociación europea, en la que los estados no europeos sólo podían ser admitidos si reunían los estándares de civilización establecidos por los europeos. Turquía fue la primera en tener que pasar esta prueba cuando, de acuerdo con el Artículo VIII del Tratado de París de 1856, fue admitida dentro del "derecho público y del concierto europeo".

Con la idea de sociedad internacional elaborada por los teóricos de los siglos XVIII y XIX, la ambigüedad de los primeros pensadores respecto a qué tipo de grupos o de entidades eran miembros de la sociedad de estados dio paso a la enunciación clara del principio por el cual la sociedad internacional es una sociedad de estados o naciones, aun cuando este principio va acompañado a menudo de una precisión, como en el caso de la doctrina Westlake donde se proclama que, si bien los estados son los miembros inmediatos de la sociedad, los hombres son sus miembros últimos. "El Derecho de las Naciones", proclama Vattel claramente, "es la ciencia de los derechos entre las naciones o los estados, así como de las obligaciones que corresponden a esos derechos"[6]. A partir del reconocimiento de que todos los miembros de la sociedad internacional son un tipo particular de entidad política llamada "estado", y que las entidades que no satisfagan este criterio no pueden ser miembros, se deriva otra característica de la idea de sociedad internacional durante este periodo sin la cual no sería concebible: la idea de que todos los miembros tienen los mismos derechos básicos, que las obligaciones que asumen son recíprocas, que las normas e instituciones de la sociedad internacional derivan de su consentimiento, y que las entidades políticas como los reinos orientales, los emiratos islámicos, o las jefaturas africanas, debían ser excluidas como posibles miembros.

Con anterioridad a la Revolución Americana y a la Revolución Francesa estos estados eran, en su mayoría, monarquías hereditarias, y lo que Martin Wight ha llamado el "principio de legitimidad internacional" era dinástico. Es decir, que el juicio colectivo de la sociedad internacional era que los principios dinásticos debían resolver las cuestiones acerca de quiénes tenían derecho a ser miembros de la familia de naciones, de cómo se debía transferir la soberanía sobre un territorio o población de un gobierno a otro, o de cómo debía regularse la sucesión de un estado. Tras las revoluciones americana y francesa, el principio dominante de legitimidad internacional dejó de ser dinástico y empezó a ser nacional o popular. Es decir, empezó a ser generalmente aceptado que las cuestiones de este tipo debían ser resueltas, no por referencia a los derechos de los gobernantes, sino por referencia a los derechos de la nación o del pueblo[7]. El matrimonio dinástico, como medio por el cual la adquisición de territorios adquiría respetabilidad internacional, dio paso al plebiscito; el principio patrimonial dio paso al principio de autodeterminación nacional. El transcurso de los acontecimientos no estuvo más determinado por la doctrina nacional o popular de la legitimidad internacional de lo que lo estuvo en los primeros momentos por la doctrina dinástica o monárquica. Pero, en cualquier caso, fueron estas doctrinas las que determinaron el tipo de justificaciones que se ofrecían se hiciera lo que se hiciera.

Durante los siglos XVIII y XIX, a la hora de identificar las fuentes de las normas a las que estaban sujetos los estados, los teóricos de la sociedad internacional se fueron distanciando del derecho natural y se fueron acercando al derecho internacional positivo. En general, adoptaron como guía no las teorías abstractas acerca de qué debían hacer los estados, sino el conjunto de costumbres y el derecho de los tratados que se había ido acumulando en torno a lo que en realidad hacían. Se podrían citar ejemplos modernos en lugar de los abundantes ejemplos antiguos o medievales que aparecen en las páginas escritas por Suárez o por Grocio. Las historias del sistema de estados y del auge y caída de las grandes potencias, especialmente las que se escribieron en Alemania durante y después de las guerras napoleónicas, constituyeron una nueva fuente de generalizaciones y máximas políticas.

Cuando formularon las normas de coexistencia, los teóricos de esta época lograron liberarse de las asunciones universalistas o solidaristas heredadas de los tiempos medievales y darse cuenta de las características específicas de la sociedad anárquica. El término "derecho de las naciones" [*droit des gens, Volkerrecht*], no sólo desterró el término "derecho de la naturaleza" con el que hasta entonces había estado asociado; pasó claramente a tener el significado no de derecho común a todas las naciones, sino de derecho entre naciones. La transición llegó a su fin cuando el propio término "derecho de las naciones" dio paso al de "derecho internacional", acuñado por Bentham en 1789 en su *Introduction to the Principles of Morals and Legislation*.

En definitiva, las normas formuladas durante esta época que restringían la violencia, a diferencia de las de los primeros naturalistas, establecían claramente que el recurso a la violencia en la política internacional era monopolio del estado. Tan sólo un paso separaba el reconocimiento de que las dos partes implicadas en una guerra podían tener una causa justa, de la doctrina de que la guerra era simplemente un conflicto político, y que la justicia de las causas no debía ser una cuestión a tratar por parte del derecho internacional ya que no podía ser resuelta por la sociedad internacional. Las normas que limitaban el comportamiento en la guerra, según habían sido formuladas por estos teóricos, protegían de la misma forma a todas las partes beligerantes. Bynkershoek y Vattel señalaron que la neutralidad —el mecanismo utilizado para limitar la expansión geográfica de la guerra— exigía la imparcialidad hacia las dos partes, en contra de lo que establecía la doctrina de Grocio, según la cual la neutralidad debía ser matizada en el sentido de que se debía discriminar a favor de la parte cuya causa fuese justa.

Por tanto, una vez más, los teóricos de esta época lograron deshacerse por completo, en su forma de concebir la norma por la cual los tratados debían ser respetados, de la analogía con los contratos privados, y reconocer que los tratados firmados por un gobierno vinculaban también a sus sucesores, y que eran válidos aun si habían sido contraídos bajo coacción. Es más, durante el siglo XIX, la doctrina que Gentili había intentado aplicar por primera vez al derecho de las naciones según la cual los tratados sólo seguían siendo válidos si las circunstancias permanecían iguales, empezó a ser ampliamente aceptada, al igual que el añadido de que quedaba en manos de cada una de las partes el decidir si las circunstancias habían cambiado. En ocasiones se ha dicho que esta doctrina supone una invitación a la ilegalidad internacional pero entendida en el mismo sentido en que era concebida por los positivistas del siglo XIX, ofrecía un medio para asegurar un lugar en los procesos históricos a los tratados internacionales, sin por ello cerrar las puertas a las fuerzas del cambio.

De la misma forma, los teóricos de esta época también fueron capaces de reconocer la soberanía como uno de los atributos de los estados, y este reconocimiento mutuo como una de las normas básicas de coexistencia dentro del sistema de estados. También lograron elaborar principios clave como la norma de no-intervención, la norma de igualdad de los estados con respecto a sus derechos básicos, y el derecho de los estados a una jurisdicción interna. Debemos tener en cuenta que, para algunos de los teóricos jurídicos de la época, la idea de soberanía estaba íntimamente unida a la doctrina de los "derechos naturales de los estados" y a los derechos de autopreservación que, en efecto, constituían una negación de la idea de "sociedad internacional". Pero estas ideas no son en absoluto inherentes al concepto de soberanía como conjunto de derechos concedidos por las normas de derecho internacional.

Por último, a lo largo de los siglos XVIII y XIX, se entendía que la sociedad internacional tenía una expresión visible en determinadas instituciones que reflejaban la cooperación de sus estados-miembros. Se reconoció el derecho internacional como un conjunto de normas específicas surgidas de la cooperación entre los estados modernos, y que requerían de una disciplina y una técnica propias y distintas de las de la filosofía o la teología. También fueron concebidas como distintas de las cuestiones del derecho privado al aplicarse más allá de las fronteras, como quedó reflejado en el término "derecho internacional público" durante el siglo XIX. El sistema diplomático, cuyo papel en relación con la sociedad internacional había sido desarrollado en la obra de Callières y de otros teóricos de la diplomacia, pasó a ser reconocido en el Congreso de Viena como uno de los aspectos que caían dentro del

ámbito de la sociedad internacional en su conjunto. El acta final del Congreso lo regularizó e hizo que fuera conforme con la doctrina de la igualdad soberana de los estados. El mantenimiento del equilibrio de poder fue elevado a la categoría de objetivo que la sociedad internacional en su conjunto se proponía deliberadamente alcanzar. Proclamado como tal por el Tratado de Utrecht de 1713, que ponía fin a la guerra de Sucesión española, e integrado en la principal rama del pensamiento jurídico internacional en 1758 a través del *Droit des Gens* de Vattel, el equilibrio de poder dio lugar a una ingente literatura histórica y política durante la época de Napoleón, cuyas máximas fueron utilizadas para establecer las condiciones para la supervivencia de la sociedad internacional, y algunos incluso les atribuyeron fuerza de ley. Phillimore, por ejemplo, en sus *Commentaries Upon International Law* (1854-61), mantenía que una guerra o una intervención eran legales si su objetivo era mantener el equilibrio de poder. De la misma forma, el concepto de "gran potencia", explorado por Ranke en su famoso ensayo, así como el de sus derechos y deberes especiales, pasó a expresar una nueva doctrina de la jerarquía o *ranking* de los estados que sustituyó a la antigua jerarquía basada en el estatus heredado y en el precedente. La nueva doctrina estaba basada en la realidad del poder relativo y en el consentimiento de la sociedad internacional, y estaba formalmente expresada en el concierto de Europa que surgió, a través del sistema de Congresos, a partir del acuerdo de Viena.

1.3. LA SOCIEDAD INTERNACIONAL MUNDIAL

Durante el siglo XX, al igual que durante los siglos XVI y XVII, la idea de sociedad internacional ha tomado una posición defensiva. Por una parte, la interpretación hobbesiana o realista de la política internacional ha sido alimentada por las dos guerras mundiales, y también por la expansión de la sociedad internacional más allá de sus confines europeos iniciales. Por otra parte, las interpretaciones kantianas o universalistas han sido alimentadas a través de los esfuerzos por trascender el sistema de estados con el fin de escapar del conflicto y del desorden que han acompañado a todo este siglo, y también a través de la Revolución Rusa y la Revolución China, que han dotado de una renovada vigencia a las doctrinas de la solidaridad transnacional global, ya sea en su versión comunista o en su versión anticomunista. Se puede decir que las ideas sobre la sociedad internacional que han estado vigentes durante el siglo XX están más cerca de las que se tuvieron durante los primeros siglos del sistema de estados que de las ideas que fueron dominantes durante los siglos XVIII y XIX.

Durante el siglo XX, la sociedad internacional dejó de ser considerada como específicamente europea y pasó a ser vista como una sociedad global o mundial. En los años ochenta del siglo XIX, el jurista naturalista escocés James Lorimer fue un buen exponente de la doctrina ortodoxa de su tiempo cuando escribió que la humanidad se hallaba dividida en una humanidad civilizada, una humanidad bárbara y una humanidad salvaje. La humanidad civilizada comprendía a aquellas naciones europeas y americanas que tenían derecho a ser reconocidas como miembros de pleno derecho de la sociedad internacional. La humanidad bárbara estaba formada por los estados de Asia —Turquía, Persia, Siam, China y Japón— que tenían derecho a ser reconocidos parcialmente. La humanidad salvaje, por último, estaba formada por el resto, y estaba considerada por la sociedad de estados como fuera de los límites de lo tolerable, si bien mantenía el derecho a un "reconocimiento natural o humano"[8]. Merece la pena señalar de pasada que la distinción que hace Lorimer es la misma que hoy en día hacen los científicos sociales cuando distinguen entre sociedades modernas, sociedades tradicionales, y sociedades primitivas.

En la actualidad, puesto que la gran mayoría de los estados de la sociedad internacional no son europeos, y dado que la pertenencia como miembros a la Organización de Naciones Unidas es universal, la doctrina de que esta sociedad se fundamenta sobre una cultura o civilización específica es rechazada de forma general y el eco que de ella queda en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia —entre las fuentes del derecho internacional que la Corte reconoce se menciona el derecho común de los estados civilizados— se ha convertido en un motivo de vergüenza. No obstante, es importante ser consciente de que, en caso de que la sociedad internacional contemporánea tuviera una base cultural, ésta no sería una cultura global genuina sino la cultura de la llamada "modernidad". Y, si preguntamos qué es la modernidad cuando nos referimos a una cultura, no existe una respuesta clara más allá de que se trata de la cultura dominante en las potencias europeas (este punto será tratado con mayor profundidad en el capítulo 13).

En el siglo XX, también se ha producido una retirada con respecto a las afirmaciones contundentes que se hacían en la época de Vattel acerca de que los miembros de la sociedad internacional eran los estados y las naciones y, en este aspecto, se observan una ambigüedad y una imprecisión cada vez mayores, más propias de la época de Grocio. Hoy en día, en la sociedad internacional, el estado es sujeto de derechos y deberes, legales y morales, pero también lo son las organizaciones internacionales, los grupos no estatales de distinto tipo que operan a través de las fronteras y —como se deduce de los tribunales de crímenes de guerra de Nuremberg y Tokio, así como de la Declaración Universal de Derechos Humanos— los individuos. No existe acuerdo acerca de la importancia relativa de los distintos tipos de agentes jurídicos y morales, y tampoco existe un esquema general de normas que pongan en relación a los unos con respecto de los otros, pero el concepto de Vattel de sociedad formada sólo por estados ha sido atacado en múltiples frentes. Durante este siglo, la teoría de la sociedad internacional también se ha ido distanciando del énfasis que el positivismo legal e histórico de los siglos XVIII y XIX ponía en la práctica como fuente de normas de conducta internacional, y lo ha hecho a favor de una vuelta a los principios de derecho natural o de un equivalente contemporáneo de los mismos. En los análisis políticos y jurídicos de las relaciones internacionales, la idea de sociedad internacional no se ha apoyado tanto en la evidencia de que existía cooperación entre los estados, sino en principios como los proclamados en el Convenio de la Sociedad de Naciones, el Pacto de Kellogg-Briand, o la Carta de las Naciones Unidas, que intentaban mostrar cómo debían comportarse los estados.

Junto con lo anterior, se ha observado una reaparición de las asunciones universalistas o solidaristas en la formulación de las normas de coexistencia. La idea de que los medios que utilizan los estados en la guerra deben ser restringidos ha sido matizada tras el resurgimiento de la distinción entre las causas objetivamente justas o injustas por las que se declara una guerra, como por ejemplo los intentos de prohibir la guerra "de agresión". La idea de que los estados neutrales deben comportarse de forma imparcial hacia los estados beligerantes ha sido matizada en el mismo sentido como, por ejemplo, a través de la doctrina de la "seguridad colectiva" recogida en el Convenio de la Sociedad de Naciones y en la Carta de Naciones de Unidas.

El énfasis que durante el siglo XX se ha puesto en la idea de una sociedad internacional reformada o mejorada con respecto a la sociedad que existe en la práctica ha llevado a que la Sociedad de Naciones, la Organización de Naciones Unidas, y otras organizaciones internacionales generales sean consideradas como las instituciones principales de la sociedad internacional y que, en cambio, aquellas otras instituciones cuya función principal consiste en el mantenimiento del orden internacional sean ignoradas. En definitiva, ha surgido un rechazo "wilsoniano" del equilibrio de poder, un desprecio de la diplomacia, una tendencia a intentar sustituirlos por la administración internacional y una vuelta a la tendencia que prevalecía en tiempos de Grocio a confundir el derecho internacional con la moralidad internacional o el progreso internacional.

2. LA REALIDAD DE LA SOCIEDAD INTERNACIONAL

Pero ¿se ajusta esta idea de sociedad internacional a la realidad? ¿Reflejan las teorías de los filósofos, de los juristas internacionalistas y de los historiadores de la tradición grociana cómo piensan los gobernantes? Si los gobernantes afirman "de boquilla" respetar la sociedad internacional y sus normas, ¿significa esto que tienen en cuenta dichas normas a la hora de tomar decisiones? Si la idea de sociedad internacional jugó algún papel real durante épocas de relativa armonía, como fue el caso de Europa durante largos periodos de los siglos XVIII y XIX, ¿acaso no dejó de tenerlo durante las guerras de religión, las guerras de la Revolución Francesa y de Napoleón, y las guerras mundiales del presente siglo? ¿Qué sentido tiene, por ejemplo, decir que la Alemania de Hitler y la Rusia de Stalin, enzarzadas en una lucha a muerte durante la Segunda Guerra Mundial, se consideraban mutuamente vinculadas a través de normas y cooperaban en el funcionamiento de instituciones comunes? Si el sistema internacional, primero cristiano y después europeo, que existió durante los siglos XVI a XIX, fue también una sociedad internacional, ¿no se puede decir que, a medida que el sistema se expandía llegando a abarcar al mundo entero, los vínculos de esta sociedad se fueron estirando cada vez más hasta llegar a romperse? ¿No sería mejor concebir la política internacional del presente como un sistema internacional que no tiene las características de una sociedad internacional?

2.1. EL ELEMENTO "SOCIEDAD"

Mi argumento es el siguiente: el elemento "sociedad" siempre ha estado presente en el sistema internacional actual y sigue estándolo, si bien no es más que uno entre otros elementos y su supervivencia es, en ocasiones, precaria. De hecho, el sistema internacional actual refleja los tres elementos ya señalados respectivamente por cada una de las tradiciones hobbesiana, kantiana y grociana: el elemento de la guerra y de la lucha por el poder entre los estados, el elemento de la solidaridad y el conflicto transnacionales que traspasan las divisiones que existen entre los estados, y el elemento de la cooperación y del intercambio regulado entre los estados. En las distintas fases históricas por las que ha pasado el sistema de estados, en los distintos escenarios geográficos en los que ha operado, y en las políticas de los distintos estados y gobernantes podemos encontrar que alguno de estos tres elementos predomina sobre los otros.

Por eso podemos decir que, durante las guerras comerciales y coloniales que tuvieron lugar a finales del siglo XVII y durante el siglo XVIII, protagonizadas

fundamentalmente por Holanda, Francia e Inglaterra, en las que el objetivo era lograr el monopolio comercial a través del dominio del mar y del control político de las colonias, el elemento del estado de guerra fue el predominante. Durante las guerras de religión que marcaron la primera fase del sistema de estados hasta la Paz de Westfalia, durante el convulso periodo de guerras como la Revolución Francesa y las guerras napoleónicas que tuvo lugar en Europa, y durante la lucha ideológica entre las potencias comunistas y anticomunistas de nuestros tiempos, el que ha predominado ha sido el elemento de la solidaridad y el conflicto transnacional. Éste ha encontrado reflejo no sólo en las solidaridades revolucionaristas[9] transnacionales de los partidos protestantes, en las fuerzas democráticas o republicanas partidarias de la Revolución Francesa, y en las Internacionales comunistas, sino también en las solidaridades contrarrevolucionaristas de la Compañía de Jesús, del legitimismo internacional y del anticomunismo dullesiano. Durante el siglo XIX, en el intervalo entre la lucha del revolucionarismo y del legitimismo —que siguió vigente tras las guerras napoleónicas—, y el resurgir a finales de siglo de los patrones típicos del conflicto entre grandes potencias que finalmente condujo a la Primera Guerra Mundial, podemos decir que el predominante fue el elemento de la sociedad internacional.

El elemento de la sociedad internacional siempre ha estado presente en el sistema internacional moderno ya que no podemos decir que en alguna de sus etapas no haya ejercido alguna influencia la idea de intereses comunes entre los estados, de normas comúnmente aceptadas y de instituciones manejadas en común. La mayoría de los estados, en la mayor parte de las ocasiones, respetan las normas básicas de coexistencia dentro de la sociedad internacional como el respeto mutuo de la soberanía, el principio de que los tratados deben ser cumplidos, y las normas que limitan el recurso a la violencia. En el mismo sentido, la mayoría de los estados, casi siempre, participan en el funcionamiento de las instituciones comunes: respetando las formas y los procedimientos del derecho internacional, el sistema de representación diplomática, aceptando el lugar especial que ocupan las grandes potencias, y reconociendo a las organizaciones internacionales universales como son las organizaciones funcionales que surgieron en el siglo XIX, la Sociedad de Naciones y la Organización de Naciones Unidas.

El reflejo de la idea de "sociedad internacional" en la realidad es a veces precario, pero en ningún momento ha desaparecido por completo. Las mayores guerras en las que se ha visto implicado el sistema de estados en su conjunto ponen en cuestión la credibilidad de esta idea y llevan a los pensadores y a los gobernantes a inclinarse por interpretaciones y soluciones hobbesianas. No obstante, a estos periodos les han seguido épocas de paz. Los conflictos ideológicos en los que los estados, y las

facciones dentro de ellos, se sitúan en lados opuestos a veces han llevado a ambas partes a negar la idea de sociedad internacional confirmando así las interpretaciones kantianas. Sin embargo, a estas épocas les han seguido situaciones en las que ha vuelto a surgir la misma idea.

Incluso en el momento culminante de una gran guerra o de un conflicto ideológico no desaparece la idea de sociedad internacional, aunque ésta sea cuestionada en los pronunciamientos de los estados enfrentados, como cuando, por ejemplo, cada parte trata a la otra como si estuviera fuera del marco de una sociedad común. Lo que ocurre es que queda sumergida sin dejar por ello de influir en la práctica de los estados. Las potencias aliadas y las del Eje, en el momento culminante de la Segunda Guerra Mundial, no se reconocían mutuamente como miembros de una sociedad internacional común y tampoco cooperaban entre sí en el funcionamiento de instituciones comunes. Aun así, no podemos decir que la idea de sociedad internacional hubiera dejado de influir en la práctica de las relaciones internacionales durante este periodo. Las potencias aliadas siguieron respetando las normas comunes de la sociedad internacional en las relaciones entre ellas y en su trato con los países neutrales, y lo mismo hicieron Alemania, Italia y Japón. Dentro de cada uno de los grupos de potencias beligerantes había personas y movimientos que aspiraban a encontrar las bases para una paz negociada. Tanto los estados aliados como los del Eje insistían en que la otra parte estaba obligada, como miembros de la sociedad internacional que eran, a cumplir las convenciones de Ginebra sobre prisioneros de guerra y, de hecho, en gran medida así lo hicieron tanto los aliados occidentales como Alemania con respecto a los prisioneros de la otra parte.

De forma similar, cuando la guerra fría se hallaba en su momento más enfervorecido, Estados Unidos y la Unión Soviética tendían a referirse el uno al otro como herejes o como forajidos fuera de la ley, más que como miembros de una misma sociedad internacional. Sin embargo, ni siquiera entonces llegaron a romper las relaciones diplomáticas, ni a negarse el reconocimiento mutuo de su soberanía, ni a rechazar la idea de un derecho internacional común, y tampoco a provocar una ruptura de la Organización de Naciones Unidas que diera lugar a organizaciones rivales. Tanto dentro del bloque occidental como dentro del bloque comunista se levantaron voces a favor del compromiso que llamaban la atención sobre el hecho de que la coexistencia era un interés común a ambas, y que reformulaban en versión laica el principio *cuius regio, eius religio* que había puesto fin a las guerras de religión. Por tanto, incluso durante los periodos en que la forma más adecuada de describir la política internacional era en términos de un estado de guerra hobbesiano o de una situación de solidaridad transnacional kantiana, la idea de sociedad internacional siguió

estando presente como un aspecto importante de la realidad. Además, su supervivencia durante esta época de tensión sentó las bases para la reconstrucción de la sociedad internacional cuando la guerra dio paso a la paz o el conflicto ideológico a la distensión.

Para que quede clara la persistente realidad del elemento de sociedad internacional, puede ser útil contrastar las relaciones entre los estados dentro de ese sistema con ejemplos de relaciones entre comunidades políticas independientes en las que el elemento sociedad está totalmente ausente. Las relaciones entre los invasores de Gengis Kan y los pueblos asiáticos y europeos a los que sometieron no se vieron moderadas por la creencia compartida por ambas partes de que existían normas comunes que les vincularan en sus relaciones mutuas. Las conquistas de Gengis Kan se apoyaban en las ideas morales de los propios mongoles: Gengis creía que tenía el mandato divino de gobernar el mundo, de que los pueblos que se encontraban *de facto* fuera del control de los mongoles eran súbditos *de iure* del Imperio Mongol. De acuerdo con esta creencia, los pueblos que se resistieran en su sometimiento a la corte mongol eran considerados rebeldes que estaban en contra el orden de inspiración divina, por lo que existía el derecho y el deber de declarar la guerra contra ellos[10]. Pero estas ideas no formaban parte del pensamiento de los pueblos que eran subyugados, y en ocasiones aniquilados, por los mongoles.

Cuando los conquistadores españoles se enfrentaron a los aztecas y a los incas tampoco existía una noción común de normas o instituciones. Los españoles debatieron entre ellos qué deberes tenían hacia los indios, si su derecho a invadirles provenía de la aspiración del Papa a un *imperium mundi*, del deber de todo príncipe cristiano de difundir la fe, de que los indios no les concediesen el derecho a la hospitalidad, etc[11]. Pero los derechos que estudiosos como Vitoria reconocieron a los indios eran derechos provenientes de un sistema de normas reconocido como tal por los españoles, y no de un sistema de normas que también fuera identificado como propio por parte de los indios. Los españoles y los indios se reconocieron mutuamente como seres humanos, entablaron negociaciones, y establecieron pactos entre ellos. Pero estas relaciones tuvieron lugar en ausencia de un marco común de normas e instituciones.

La larga historia de las relaciones entre Europa y el Islam ofrece una ilustración adicional sobre este asunto. Puesto que la sociedad internacional moderna se concebía a sí misma como cristiana o como europea, el Islam en sus sucesivas formas era percibido como una potencia bárbara contra la que los príncipes cristianos tenían el deber de mantener un frente unido, aún cuando en la práctica no siempre fuera así. El pensamiento islámico era recíproco en la medida en que dividía al

mundo en *dar-al-Islam*, la región que se sometía a la voluntad de Dios, y *dar-al-Harb*, la región de la guerra que estaba por ser convertida. La coexistencia con los estados infieles era posible, podían tener lugar intercambios diplomáticos, tratados y alianzas y estas relaciones estaban sujetas a normas, pero se trataba de normas que sólo vinculaban a los musulmanes. No existía ningún concepto de sociedad común en la que cupieran tanto los estados islámicos como los infieles. La existencia de los segundos era vista como provisional y la coexistencia con ellos como una fase temporal en un proceso que llevaba inevitablemente a su absorción.

Cabría contraargumentar que si bien es cierto que existen diferencias entre los casos en los que existe una idea de sociedad internacional compartida entre comunidades rivales y los casos en los que no existe esa idea, esto no tiene consecuencias prácticas, y que el lenguaje de una sociedad internacional común por parte de los estados que forman el moderno sistema internacional no pasa de ser superficial. Como señala Grocio, algunos estados aducen el tener una causa justa para ir a la guerra, pero esta causa justa no es sino un pretexto ya que las motivaciones reales son muy distintas. Grocio distingue entre causas de la guerra que resultan "justificables", es decir, cuando se cree que existe una causa justa en el momento de declarar la guerra, y causas de la guerra que son simplemente "persuasivas" o, lo que es lo mismo, en las que la alegación de que existe una causa justa no es más que un "pretexto"[12].

No obstante, la cuestión es si un sistema internacional en el que es necesario tener un pretexto para declarar una guerra es radicalmente distinto de uno en el que no lo es. El estado que, por lo menos, alega tener una causa justa, aun si en su decisión no ha jugado un papel la creencia de que dicha causa justa existe, supone una amenaza menor para el orden internacional que uno que ni siquiera lo hace. El estado que alega tener una causa justa, aunque no crea en ella, por lo menos está reconociendo que debe una explicación de su conducta a otros estados, y que aquélla debe ser formulada en los términos que éstos aceptan. Por supuesto, existen diferentes opiniones acerca de la interpretación de las normas y de su aplicación a situaciones concretas, pero dichas normas no son infinitamente maleables y, además, limitan el rango de posibilidades que tienen los estados que quieren ofrecer un pretexto de acuerdo con las mismas. Es más, el hecho de dar un pretexto significa que la agresión a la estructura de normas comúnmente aceptada que el estado ofensor lleva a cabo al ir a la guerra sin respetarlas es menor de lo que sería en otro caso. Ir a la guerra sin ofrecer explicación alguna, o con una explicación expresada únicamente en términos afines a las creencias propias del estado recalcitrante —como, por ejemplo, la creencia de los mongoles en un mandato divino, o la creencia de los conquistadores en el *imperium mundi* del Papa— implica un desprecio hacia el resto de los estados y pone en peligro todas las expectativas que los estados tienen sobre el comportamiento de los demás.

Grocio reconoce que, si bien los estados que declaran la guerra por causas meramente "persuasivas" suponen una amenaza para la sociedad internacional, los estados que declaran la guerra sin ofrecer siquiera este tipo de razones la amenazan aún en mayor medida. Las guerras sin causa de ningún tipo son consideradas por Grocio como "guerras de salvajes"[13]. Vattel se refiere a quienes declaran la guerra sin ningún tipo de pretexto como "monstruos indignos de ser llamados hombres" y considera que las naciones pueden unirse para acabar con ellos[14].

2.2. LA SOCIEDAD ANÁRQUICA

A menudo se mantiene que la existencia de una sociedad internacional se ve refutada en la práctica por la anarquía, entendida ésta como la ausencia de gobierno o de autoridad. Es evidente que los estados soberanos, a diferencia de los individuos dentro de los mismos, no se encuentran sujetos a un gobierno común, y que en este sentido lo que hay es, según la famosa expresión de Goldsworthy Lowes Dickinson, una "anarquía internacional"[15]. Como resultado de esta anarquía, una idea persistente en los debates contemporáneos de relaciones internacionales ha sido que los estados no forman ningún tipo de sociedad y que, para poder formarla, tendrían que subordinarse a una autoridad común.

Uno de los argumentos principales en los que se apoya esta doctrina es lo que he denominado la analogía doméstica o, dicho de otra forma, la aplicación de las experiencias de los individuos dentro de cada sociedad a los estados. Según esta analogía los estados, al igual que los individuos, sólo pueden tener una vida social ordenada si, según la frase de Hobbes, se sienten intimidados por un poder común[16]. En el caso del propio Hobbes, y también de sus sucesores, la analogía doméstica consiste en afirmar que los estados o príncipes soberanos, al igual que los individuos que viven sin gobierno, se encuentran en un estado de naturaleza que no es otro que un estado de guerra. Ni Hobbes ni otros pensadores de su misma escuela consideran que deba, o que pueda, tener lugar un contrato social entre los estados que pueda poner fin a la anarquía internacional. Por el contrario, en el pensamiento de quienes aspiran en el futuro —o añoran del pasado— un gobierno universal o mundial, se lleva la analogía doméstica más allá de forma que ésta abarca no sólo la idea de un estado de naturaleza, sino también la idea de un contrato

social entre los estados que reproduzca a escala universal la situación de orden que existe dentro de todos los estados.

Pero este argumento de que los estados no forman una sociedad porque se encuentran en una situación de anarquía internacional tiene tres puntos débiles. El primero es que el actual sistema internacional no es idéntico al estado de naturaleza hobbesiano. La descripción que Hobbes hace de las relaciones entre príncipes soberanos es un aspecto secundario de su explicación y justificación de la necesidad de un gobierno para los individuos. Como prueba de sus especulaciones sobre cómo vivirían los hombres si se encontraran en una situación de anarquía, Hobbes menciona la experiencia de la guerra civil, la vida de algunas tribus americanas y la situación de las relaciones internacionales:

> *Pero aunque no hubiera habido ninguna época en la que los individuos estuvieran en una situación de guerra de todos contra todos, es un hecho, que, en todas las épocas, los reyes y las personas que poseen una autoridad soberana están, a causa de su independencia, en una situación de perenne desconfianza mutua, en un estado y disposición de gladiadores, apuntándose con sus armas, mirándose fijamente, es decir, con sus fortalezas, guarniciones y cañones instalados en las fronteras de sus reinos, espiando a sus vecinos constantemente en una actitud belicosa*[17].

Según la versión de Hobbes, la situación en la que viven los hombres en ausencia de un poder común que los intimide tiene tres características fundamentales. En esta situación no puede haber industria, ni agricultura, ni navegación, ni comercio, ni otros refinamientos de la vida puesto que la fuerza y la inventiva de los hombres se ven absorbidas por la búsqueda de seguridad de los unos frente a los otros. No existen normas legales o morales: "Las nociones de moral e inmoral, de lo justo y de lo injusto no tiene allí cabida... no hay tampoco propiedad, ni dominio, ni un mío distinto del tuyo sino que todo es del primero que pueda tomarlo, y durante el tiempo que pueda conservarlo"[18]. Por último, el estado de naturaleza es un estado de guerra, la guerra entendida: "no como lucha de hecho sino como disposición a ella, durante todo el tiempo que no haya seguridad de lo contrario, y estar en tal disposición es como si cada hombre estuviera en contra de cada hombre"[19].

Evidentemente, la primera de estas características no es aplicable a la anarquía internacional. La ausencia de un gobierno mundial no necesariamente impide el desarrollo de la industria, del comercio ni de otros refinamientos de la vida. De hecho, las fuerzas y la inventiva de los estados no se agotan por procurarse seguridad haciendo que las vidas de sus habitantes se vuelvan solitarias, pobres,

desagradables, embrutecidas y cortas. Por lo general, los estados no invierten tantos recursos en la guerra o en preparaciones militares como para que su tejido económico se vea arruinado. Por el contrario, las fuerzas armadas de los estados, al ofrecer seguridad frente a los ataques externos y frente al desorden interno, establecen las condiciones necesarias para que se puedan producir mejoras económicas dentro de sus fronteras. La ausencia de un gobierno universal no ha sido incompatible con la interdependencia económica internacional.

También está claro que la segunda característica del estado de naturaleza de Hobbes, la ausencia de conceptos del bien y del mal, incluida la idea de propiedad, no se aplica a las relaciones internacionales contemporáneas. Dentro del sistema de estados que surgió en Europa y que después se extendió por el mundo, los conceptos del bien y del mal en el comportamiento internacional siempre han gozado de una posición central.

De las tres características principales del estado de naturaleza de Hobbes la única que podríamos decir que se aplica a las relaciones internacionales hoy en día es la tercera: la existencia de un estado de guerra entendido como la predisposición por parte de todos los estados a entrar en guerra con cualquier otro estado. Los estados soberanos, incluso cuando están en una situación de paz, muestran una predisposición a entrar en guerra entre sí en la medida en que se preparan para ella y consideran que ésta es una opción posible.

El segundo punto débil del argumento de la anarquía internacional es que esta idea está basada en premisas que son falsas sobre la situación de orden en la que viven los individuos y los grupos que no son estados. No es cierto que dentro de un estado moderno la única fuente de orden sea el miedo a un gobierno supremo: ninguna explicación de por qué los hombres son capaces de llevar una coexistencia social ordenada puede considerarse completa si no concede importancia a factores como el interés recíproco, el sentimiento de comunidad o de voluntad general, y el hábito o inercia.

Si comparamos las relaciones internacionales con un supuesto estado de naturaleza precontractual entre los individuos, cabe optar, no tanto por la descripción que Hobbes hace de esta situación, sino por la que hace Locke. Efectivamente, el concepto que éste tiene del estado de naturaleza como una sociedad sin gobierno nos ofrece una buena analogía con la sociedad de estados. En la sociedad internacional actual, al igual que ocurre en el estado de naturaleza según la versión de Locke, no existe una autoridad central que tenga la capacidad de interpretar y de aplicar la ley y, por tanto, son los miembros individuales de la sociedad los que deben interpretarla y aplicarla por sí mismos. Puesto que en una sociedad como ésta cada uno de los miembros es

juez de su propia causa, y dado que quienes aspiran a aplicar la ley no siempre logran imponerse, la justicia en esa sociedad será cruda e incierta. Pero, aun así, existe una diferencia fundamental entre tener una vida social tan rudimentaria como ésta o no tener ninguna en absoluto.

El tercer punto débil del argumento de la anarquía internacional es que infravalora las limitaciones que tiene la analogía doméstica. Después de todo, los estados son muy diferentes de los humanos. Incluso si se pudiese argumentar que la existencia de un gobierno es una condición necesaria para que haya orden entre los individuos, existen buenas razones para sostener que la anarquía resulta más tolerable entre los estados que entre los individuos.

Ya hemos señalado que, a diferencia del individuo en el estado de naturaleza hobbesiano, el estado no consume tanta energía en su búsqueda de seguridad como para hacer que las vidas de sus miembros sean las de auténticos brutos. El propio Hobbes así lo reconoce cuando, tras haber observado que las personas con autoridad soberana están en una permanente "actitud de guerra", sigue diciendo que "pero como con estos medios protegen la industria y el trabajo de sus súbditos, no se sigue de esta situación la miseria que acompaña a los individuos dejados en una régimen de libertad"[20]. Los mismos soberanos que se encuentran en un estado de naturaleza en las relaciones con sus iguales, dentro de sus territorios ofrecen las condiciones para que puedan florecer los refinamientos de la vida.

Es más, los estados no son tan vulnerables frente a los ataques violentos como lo son los individuos. Spinoza se hace eco de la afirmación de Hobbes según la cual "la relación entre dos estados es la misma relación en la que se encuentran dos hombres en el estado de naturaleza" pero añade: "Con una excepción que una comunidad puede protegerse frente a un intento de subyugación por parte de otra de una forma que un hombre en el estado de naturaleza no puede puesto que, evidentemente, un hombre es vencido por el sueño todos los días, a menudo se ve afectado por alguna enfermedad del cuerpo o de la mente, y finalmente se ve postrado por la edad. Además, le afectan problemas frente a los que una comunidad se puede proteger"[21]. Un ser humano en el estado de naturaleza no puede protegerse a sí mismo frente a un ataque violento y este ataque implica la perspectiva de una muerte repentina. Sin embargo, los grupos de seres humanos que se organizan como estados pueden dotarse a sí mismos de medios de defensa, independientemente de lo frágil que pueda ser cualquiera de ellos por separado. Además, un ataque armado de un estado a otro nunca ha supuesto una perspectiva comparable a la de la muerte de un individuo a manos de otro. La muerte de un hombre puede ocurrir de forma repentina como consecuencia de un solo acto y, una vez que ha ocurrido, ya no tiene marcha atrás. Sin embargo, la guerra sólo ha tenido como resultado la extinción física del pueblo sometido en contadas ocasiones.

En la historia moderna ha sido posible adoptar la visión de Clausewitz según la cual "la guerra nunca es absoluta en sus resultados", y la derrota en la guerra puede ser "un mal pasajero que puede tener remedio"[22]. Además, en el pasado, aun cuando la guerra, en principio, podía llevar a la exterminación física de uno o varios de los pueblos beligerantes, nunca era considerada capaz de hacerlo de una sola vez y con un solo acto. Clausewitz, al sostener que la guerra no consistía en un solo golpe instantáneo sino en una sucesión de acciones diferentes, estaba llamando la atención sobre un aspecto que en el pasado siempre se ha asumido como cierto y que dotó a la violencia entre comunidades políticas independientes de una consideración diferenciada con respecto a la violencia entre personas individuales[23]. Sólo en el contexto de las armas nucleares y de otras tecnologías militares recientes se ha vuelto pertinente preguntar si la guerra no podría pasar tanto a ser "absoluta en sus resultados" como a "adoptar la forma de un solo golpe instantáneo", según entiende Clausewitz estos términos y si, en ese caso, la violencia no pone al estado en una situación en que la perspectiva es la misma que siempre ha tenido el individuo.

Esta diferencia, que los estados han sido menos vulnerables frente a los ataques violentos de cualquier otro estado que los individuos, se ve reforzada por otra: que en la medida en que los estados han sido vulnerables frente al ataque físico, no todos lo han sido en el mismo grado. Hobbes construye su explicación del estado de naturaleza sobre la propuesta de que "la Naturaleza ha hecho a los hombres tan iguales en sus facultades físicas y mentales [que] el más débil tiene la fuerza suficiente para matar al más fuerte"[24]. En opinión de Hobbes, el hecho de que todos los hombres sean igual de vulnerables frente a los demás es lo que hace que la anarquía resulte intolerable. Pero en la sociedad internacional moderna siempre se ha distinguido entre las grandes y las pequeñas potencias. Las grandes potencias no han sido vulnerables a los ataques violentos de las pequeñas en la misma medida que las pequeñas sí lo han sido frente a los ataques de las grandes. Una vez más, ha sido la difusión de las armas nucleares a los estados pequeños, así como la posibilidad de que en el mundo existan muchas potencias nucleares, lo que ha suscitado la cuestión sobre si también en las relaciones internacionales puede darse una situación en la que "el más débil tenga suficiente fuerza como para matar al más fuerte".

En definitiva, no se sostiene el argumento de que, puesto que los hombres no pueden formar una sociedad que no tenga un gobierno, los príncipes soberanos, o

los estados, tampoco pueden. Este argumento hace aguas, no sólo porque aun en ausencia de gobierno los individuos pueden alcanzar un mínimo grado de orden, sino también porque los estados son diferentes de los individuos y son más capaces de formar una sociedad anárquica. La analogía doméstica no es más que una analogía y el hecho de que los estados formen una sociedad sin gobierno demuestra que su situación tiene características que son únicas.

3. LAS LIMITACIONES DE LA SOCIEDAD INTERNACIONAL

Hemos demostrado que el sistema internacional moderno es, además, una sociedad internacional, al menos en el sentido de que ha sido uno de los elementos permanentemente presentes en el mismo. También hemos visto que la anarquía no refuta por sí misma la existencia de una sociedad internacional. No obstante, es importante no olvidar las limitaciones que caracterizan a esta sociedad internacional anárquica.

Puesto que la sociedad internacional no es sino uno de los elementos básicos que operan en la política internacional moderna, y que continuamente compite con otros elementos como son el estado de guerra y la solidaridad o el conflicto transnacional, sería una equivocación interpretar los acontecimientos internacionales como si la sociedad internacional fuese el único elemento o el dominante. Éste es el error que cometen quienes hablan o escriben como si el concierto de Europa, la Sociedad de Naciones, o las Naciones Unidas hubiesen sido, en cada momento, los principales factores de la política internacional; como si el derecho internacional sólo pudiese ser evaluado en relación con su función de mantener a los estados unidos sin tener en cuenta, además, la función que cumple como instrumento de intereses estatales y como vehículo de motivaciones transnacionales; como si los intentos de mantener el equilibrio de poder sólo pudiesen ser interpretados como intentos de preservar el sistema de estados sin tener en cuenta que también es el resultado de maniobras por parte de potencias concretas que aspiran a mejorar su posición; como si las grandes potencias sólo pudiesen ser percibidas como los "grandes responsables" o los "grandes indispensables" sin ser vistos, además, como grandes depredadores; como si las guerras no fuesen más que intentos de vulnerar la ley o de defenderla, sin considerar que también pueden ser intentos de satisfacer los intereses de estados o grupos transnacionales concretos. El elemento de sociedad internacional es real, pero también lo son el estado de guerra y las lealtades y divisiones transnacionales.

Rectificar el primero de estos elementos, o referirse a él como si anulase a los otros dos, es una ilusión.

Es más, decir que la sociedad internacional aporta un elemento de orden a la política internacional no equivale a justificar una actitud de complacencia hacia la misma, ni pretende ser una demostración de que quienes están insatisfechos con el orden que aporta la sociedad internacional no tienen motivos para estarlo. El orden que existe dentro de la sociedad internacional moderna es precario e imperfecto. Haber demostrado que la sociedad internacional moderna ha aportado un cierto grado de orden no equivale a demostrar que no puede haber estructuras de otro tipo que creen orden en la política internacional de forma más efectiva.

NOTAS

1. Esta división tripartita está tomada de Martin Wight. La mejor sistematización publicada sobre este tema es su "Western Values in International Relations", en *Diplomatic Investigations*, ed. Herbert Butterfield y Martin Wight (Londres: Allen & Unwin, 1967). Abordo ésta en mi "Martin Wight and The Theory of International Relations. The Second Martin Wight Memorial Lecture", *British Journal of International Studies*, vol. II, núm. 2 (1976).
2. Véase, por ejemplo, M. Fortes y E. E. Evans-Pritchard, *African Political Systems* (Oxford University Press, 1940); John Middleton y David Tail (eds.), *Tribes Without Rulers, Studies in African Segmentary Systems* (Londres: Routledge & Kegan Paul, 1958); I. Southall, "Stateless Societies", en *Encyclopaedia of the Social Sciences*, David L. Sills (ed.) (Nueva York: Free Press, 1968). También estoy en deuda con el penetrante artículo de Roger D. Masters: "World Politics as a Primitive Political System", *World Politics*, vol. XVI, núm. 4 (julio, 1964).
3. He utilizado el término grociano en dos sentidos: como aquí, para describir la amplia doctrina que postula la existencia de una sociedad de estados; para describir la forma solidarista de esta doctrina, que vincula al mismo Grocio con los grocianos del siglo XX, en oposición al concepto pluralista de la sociedad internacional sostenido por Vattel y por los escritores positivistas posteriores. Véase "The Grotian Conception of International Society", en *Diplomatic Investigations*.
4. Otto Gierke, *Natural Law and the Theory of Society 1500 to 1800*, traducida al inglés por Ernest Barker (Boston: Beacon Press, 1957), p. 85.
5. Véase "Third Letter on the Proposals for Peace with the Regicide Directory of France", en *The Works of the Right Honourable Edmund Burke*, John C. Nimmo (ed.) (Londres: Bonn's British Classics, 1887).
6. E. de Vattel, *The Law of Nations* (1758), introducción y traducción al inglés por Carnegie Institute (1916), p. 3.
7. Martin Wight, "International Legitimacy", *International Relations*, vol. IV, núm. 1 (mayo, 1972).
8. James Lorimer, *The Institutes of the Law of Nations*, (Edinburgh, 1883), vol. I, pp. 101-103.
9. N. de la T.: Se ha utilizado el término "revolucionalista" a la hora de traducir *revolutionist* ya que no se trata del término revolucionario sino del que alude a las ideas de personajes o corrientes tanto revolucionarias, por ejemplo Marx, como no revolucionarias, por ejemplo Kant que, sin embargo, comparten la aspiración de transformar la sociedad.
10. Véase Igor de Rachewiltz, "Some Remarks on the Ideological Foundation of Chingis Khan's Empire", *Papers on Far Eastern History*, 7, (marzo, 1973).
11. Consúltese, por ejemplo, Francisco de Victoria, "De Indis et de Jure Belli Relectiones", traducida al inglés por. J. P. Bate, en *The Classics of International Law*, E. Nys (ed.) (Washington: Carnegie Institute, 1917). (Traducción española: *Relecciones sobre los indios y el derecho de guerra*, Buenos Aires: Espasa Calpe Argentina, 1947.)
12. Grocio, *De Jure Belli ac Pacis*, traducción al inglés de Francis W. Kelsey (Oxford: Clarendon Press, 1925), II, XXII, 2. (Traducción española: *Del derecho de Presa. Del derecho de la Guerra y de la Paz*. Textos de las obras *De Iure Praede* y *De Iure Belli ac Pacis*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987, edición bilingüe.)

13. *Ibíd*.
14. Vattel, *Law of Nations*, III, III, 34.
15. Véase *The European Anarchy* (Londres: Allen & Unwin, 1916) y *The International Anarchy* (Londres: Allen & Unwin, 1926).
16. Véase mi "Society and Anarchy in International Relations", en *Diplomatic Investigations*. Esta parte incorpora material de ese trabajo.
17. Thomas Hobbes, *Leviathan* (Everyman's Library, 1953), cap. 13, p.65. (Traducción española: *El Leviatán*, Madrid: Alianza Editorial, 1989. Las citas han sido recogidas de esta versión española. (N. de la T.)
18. *Ibíd*., p. 66.
19. *Ibíd*., p. 64.
20. *Ibíd*., p. 65.
21. Spinoza, *Tractatus Politicus*, III, II, en *The Political Works of Spinoza*, ed. A.G. Wernham (Oxford: Clarendon Press, 1958), p. 293. (Traducción española: *Tratado teológico-político*, Madrid: Alianza, 1986.)
22. Carl von Clausewitz, *On War*, traducción al inglés de Jolles (Modern Library Edition, 1943), parte I, cap. I, p. 8. (Traducción española: *De la Guerra*, Barcelona: Labor, 1976.)
23. *Ibíd*., pp. 7-8.
24. Hobbes, *Leviathan*, p. 63.

CAPÍTULO 3

¿CÓMO SE MANTIENE EL ORDEN EN LA POLÍTICA MUNDIAL?

Ya hemos explicado lo que entendemos por orden en la política mundial y hemos demostrado que en el sistema de estados moderno existe un cierto orden. La cuestión de la que nos ocuparemos a continuación es: ¿cómo se mantiene ese orden?

1. EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN EN LA VIDA SOCIAL

Se ha dicho que en todas las sociedades el orden es una pauta de comportamiento que permite alcanzar los objetivos elementales o primarios de la vida social. El orden, entendido en este sentido, se mantiene porque existe el sentimiento de tener un interés común en la preservación de esos objetivos elementales y primarios. La forma de conseguirlo es a través de normas que recomiendan determinado patrón de comportamiento que contribuye a que aquéllas se mantengan, así como a través de instituciones que hacen que dichas normas sean efectivas.

El mantenimiento del orden en cualquier sociedad presupone que entre sus miembros o, al menos, entre aquellos de sus miembros que son políticamente activos, debería existir un sentimiento de que comparten unos *intereses comunes* que son los objetivos elementales y primarios de la vida social. En este sentido,

hechos como la vulnerabilidad humana frente a la violencia y la proclividad a recurrir a ella conducen a los hombres a tener el sentimiento de compartir un interés común en restringir la violencia. El que los hombres, debido a sus necesidades materiales, dependan los unos de los otros les lleva a percibir un interés común en que los pactos sean respetados. Que la abundancia sea limitada y que también lo sea el altruismo humano, les lleva a reconocer este interés común en la estabilización de la posesión.

Esta idea de intereses comunes puede ser la consecuencia del miedo. Puede provenir de un cálculo racional de que, para lograr los objetivos elementales de la vida social, cada una de las partes deba restringirse a sí misma. O, en algunos casos, puede expresar la capacidad de los individuos o grupos afectados para identificarse con los demás hasta el punto de tratar los intereses de los demás como fines en sí mismos y no sólo como medios para un fin. En otras palabras, puede que exprese el sentimiento de tener valores comunes más que intereses comunes. Este sentimiento de un interés común en alcanzar los objetivos elementales de la vida social puede resultar vago y embrionario y, por sí mismo, no constituye una guía precisa sobre qué comportamientos son coherentes con estos fines y cuáles no. La contribución de las *normas* consiste en ofrecer este tipo de orientación. Las normas son principios imperativos generales que exigen o autorizan a determinados tipos de personas o grupos que se comporten de determinada forma.

El orden en cualquier sociedad se mantiene, no sólo a través del sentimiento de tener un interés común en crear un orden o en evitar el desorden, sino a través de normas que especifican el tipo de comportamientos que contribuyen a mantener el orden. En este sentido, el fin de que haya seguridad contra la violencia está contemplado en normas que restringen el uso de la violencia, el fin de que los pactos sean estables está contemplado por la norma de que deben ser respetados y el fin de que la posesión sea estable, está contemplado por la norma de que los derechos de propiedad, pública o privada, deben ser respetados. Estas normas pueden tener estatus de ley, de moral, de costumbre o de buenas formas o, simplemente, de procedimientos de funcionamiento o "reglas del juego".

En principio, en la vida social puede haber orden sin la ayuda de normas. Por ejemplo, cabe pensar en la posibilidad de que los patrones de comportamiento ordenado sean inculcados por métodos de condicionamiento de forma que los hombres actuarían de manera consistente con los objetivos sociales elementales simplemente en virtud de un acto reflejo. En este caso, las normas no serían necesarias puesto que su función es orientar las acciones de los hombres entre los distintos cursos de acción posibles. También es posible imaginar que en las

sociedades muy pequeñas como, por ejemplo, las familias o los clanes, se pueda prescindir de normas si en su lugar existe una autoridad cuya función sea únicamente dictar órdenes concretas que exijan o que autoricen a determinadas personas a hacer alguna cosa específica, sin necesidad de recurrir a un principio imperativo general. Por estas razones, debemos distinguir conceptualmente entre el orden en la vida social y las normas que contribuyen a crearlo y mantenerlo. Como ya he señalado más arriba, definir el orden en la vida social en términos de obediencia a normas que recomiendan determinado comportamiento como consistente con los fines sociales elementales sería confundir una causa de orden aparentemente universal con el orden en sí mismo (véase el capítulo 1).

También debemos tener en cuenta la visión marxista de que las normas sirven como instrumentos, no para satisfacer los intereses comunes de una sociedad, sino más bien para satisfacer los intereses particulares de aquellos de sus miembros que la gobiernan o la dominan. Éste es un aspecto importante de la función social de todos los gobernantes y resulta especialmente aplicable a la función que cumplen las normas de derecho. Evidentemente, hoy en día todos los sistemas de normas sociales están impregnados de los intereses y valores particulares de quienes los diseñan. Puesto que es muy probable que la influencia que ejercen los miembros de una sociedad en el proceso de elaboración de sus normas sea desigual, nos encontraremos con que cualquier sistema de normas en la historia ha servido en mayor medida a los intereses de los elementos gobernantes o dominantes de la sociedad que a los del resto.

Si bien es importante ser conscientes de este aspecto a la hora de analizar el papel que juegan las normas tanto en la sociedad internacional como en otras sociedades, esto no invalida el presente análisis. Los intereses particulares de los elementos dominantes de la sociedad se ven reflejados en la forma en que se definen las normas. Por eso, los tipos concretos de limitaciones que se imponen al uso de la violencia, el tipo de acuerdos que se consideran de carácter vinculante, o el tipo de derechos de propiedad que se protegen, tendrán la impronta de los elementos dominantes. Pero el hecho de que deba haber límites de algún tipo a la violencia, que pueda haber una expectativa de que, en general, los acuerdos se cumplirán, y que exista algún tipo de normas de propiedad, no es un interés exclusivo de algunos miembros de la sociedad sino un interés general de todos ellos. El objetivo de los elementos que en cualquier sociedad intentan alterar el orden existente, no es crear una sociedad en la que no haya restricciones a la violencia, ni normas que exijan el cumplimiento de los acuerdos, ni derechos de propiedad, sino lograr que cambien los términos de dichas normas de tal forma que dejen de servir a los intereses particulares de los elementos dominantes del momento.

Pero las normas en sí mismas no son más que constructos intelectuales. Sólo si son efectivas juegan un papel en la vida social. La efectividad de una norma no consiste en que sea respetada por todas las personas o grupos a los que sea aplicable y en cualquier circunstancia. Por el contrario, cualquier norma efectiva suele ser violada de vez en cuando y, si no existiera la posibilidad de que el comportamiento real fuera distinto del prescrito, no tendría sentido la existencia de la norma. Pero para que una norma sea efectiva en una sociedad debe ser obedecida hasta cierto punto, y debe ser tenida en cuenta como un factor más en los cálculos de aquellos a quienes es aplicable, incluso si optan por violarla.

Cuando las normas dejan de ser meros constructos intelectuales y resultan ser efectivas en el sentido descrito, se debe en parte a la existencia de *instituciones* que llevan a cabo toda una serie de funciones. Las funciones que se mencionan a continuación pueden no ser exhaustivas y puede que no todas resulten esenciales para la efectividad de una norma en un caso concreto. Pero, en cualquier caso, deberán ser muy similares a las que siguen:

1. Las normas deben ser *elaboradas*, es decir, deben ser formuladas y promulgadas como normas para la sociedad.
2. Las normas deben ser *comunicadas*. Deben ser afirmadas o anunciadas de tal forma que su contenido sea conocido por aquellos a quienes les son aplicables.
3. Las normas deben ser *administradas* en los casos en que sea necesario llevar a cabo actos secundarios con respecto a lo prescrito por la norma, sin los cuales la norma no sería respetada. Por ejemplo, para ser eficaces, las normas que prohíben o restringen la violencia en el estado moderno pueden requerir que se tomen medidas como la creación y mantenimiento de fuerzas de policía, prisiones, tribunales, un departamento de justicia, etc.
4. Las normas deben ser *interpretadas*. Las dudas que surjan acerca del significado de una norma, de la relación que existe entre varias normas en caso de conflicto entre ellas, o sobre si se ha producido o no una infracción de las mismas, deben ser resueltas para que las normas puedan ofrecer una guía de comportamiento en la práctica.
5. Las normas tienen que ser *ejecutadas* en el sentido más amplio posible. Para que las normas sean efectivas es preciso que exista algún tipo de castigo ligado a la desobediencia de las mismas, ya sea a través de la coerción o de otro tipo de sanción o, simplemente, del incumplimiento recíproco.
6. Las normas deben ser *legítimas* a los ojos de las personas o grupos a quienes les son aplicables. Las normas son legítimas en la medida en que los miembros de la sociedad las acepten como válidas o adopten los valores que éstas reflejan o presuponen. Si las normas son legítimas su efectividad no dependerá de las sanciones ni de la fuerza.
7. Las normas deben ser capaces de adaptarse a las necesidades y circunstancias cambiantes. Debe haber modos de rescindir o de modificar las normas antiguas y de reemplazarlas por otras nuevas.
8. Las normas deben ser *"protegidas"* frente a los cambios que se puedan producir en la sociedad y que puedan socavar su funcionamiento efectivo. En cualquier sociedad, el mantenimiento de normas efectivas dependerá de las circunstancias. Las normas propiamente dichas no pueden garantizar dichas circunstancias pero de ellas dependerá que el sistema de normas entre o no en crisis[1].

2. EL ORDEN EN EL ESTADO MODERNO

Dentro del estado moderno existe una institución, o un conjunto de instituciones relacionadas entre sí, que contribuyen a que las normas sociales elementales sean efectivas: el gobierno[2]. El gobierno se distingue de otras instituciones propias del estado moderno por su capacidad de autorizar el uso de la fuerza física. Por un lado, dispone de una fuerza efectiva a su disposición que es muy superior a la de cualquier otro grupo. Por otro, prácticamente posee el monopolio del uso de la fuerza: al margen de algunos derechos residuales de autodefensa que les son reconocidos a los individuos, tan sólo el gobierno puede utilizar la fuerza y, además, la mayoría de los miembros de la sociedad consideran que está en pleno derecho de hacerlo. Para un gobierno es igual de importante que el uso de la fuerza sea legítimo como que ésta sea superior a la de otros. Estos dos aspectos del poder coercitivo de un gobierno están conectados entre sí hasta el punto de que el colapso de la legitimidad del gobierno puede hacer posible el uso de la fuerza contra él, de forma que ésta deje de ser superior a la de otros. Los grupos insurgentes dan muestras de entender esta interconexión cuando dedican el mismo esfuerzo a poner en cuestión ante los ojos de la población el derecho del gobierno a utilizar la fuerza que a combatir dicha fuerza con la fuerza propia.

En el estado moderno el gobierno contribuye a que las normas sociales elementales sean efectivas a través del desempeño de todas las funciones que han sido enunciadas en la sección anterior. No es sólo el gobierno el que lleva a cabo estas funciones sino que también las desempeñan individuos y grupos que no son el

estado. No obstante, el papel del gobierno a la hora de promover la efectividad de las normas sociales elementales es central:

1. El gobierno elabora las normas. Esto no debe ser entendido siempre en el sentido de que las cree o sea el primero en afirmarlas, sino en el sentido de que fija en ellas la impronta o sello de aprobación que les otorga la sociedad. En el estado moderno este proceso de elaboración de normas da lugar a un conjunto especial de ellas y al que nos referimos como "el derecho". Si bien la elaboración de las normas en el estado moderno es, formalmente, competencia del poder legislativo, es habitual que la función de su elaboración, o función legislativa, sea llevada a cabo no sólo por los parlamentos sino también por cuerpos administrativos cuya ocupación formal es la de traducir la ley a través de decretos, así como por cuerpos judiciales, cuya ocupación formal consiste en la interpretación de las leyes más que en su elaboración.
2. El gobierno contribuye a comunicar las normas a quienes están sujetos a ellas. La publicación de edictos y sentencias, la ejecución de las normas en la práctica a través de la persecución de los ofensores, el trabajo de la policía al detener, desincentivar o castigar a los ofensores, todo ello contribuye a que se difunda el conocimiento de las normas que la sociedad considera como normas de derecho.
3. El gobierno también administra o dota de efectividad a las normas traduciéndolas, a partir de principios generales, en mandatos que obligan a los individuos a hacer o dejar de hacer algo concreto. Formalmente, ésta es la función de la rama ejecutiva, pero dicha función no necesariamente presupone una rama especializada y, de hecho, a menudo también la llevan a cabo otros sectores del gobierno.
4. El gobierno puede interpretar las normas, principalmente a través de su rama judicial, para así poder resolver incertidumbres sobre la validez de las normas, sobre su significado, o sobre las relaciones que existen entre ellas.
5. El gobierno también puede ejecutar la ley a través de la actuación y la amenaza de actuación de la policía y las fuerzas armadas, así como de la imposición de sanciones por parte de los tribunales. Las normas legales concretas pueden estar respaldadas o no por sanciones específicas, pero el sistema legal en su conjunto se apoya en el poder coercitivo del gobierno.
6. El gobierno puede contribuir a la legitimidad de las normas, a su consideración como valiosas por sí mismas, a través de la influencia que tiene sobre la educación y la información pública, a través de los poderes de persuasión de sus propios líderes, y de su habilidad para proyectarse como el representante simbólico de los valores de la sociedad. También puede moldear la cultura política de forma que ésta sea favorable a la consideración de las normas como legítimas.
7. El gobierno también puede adaptar las normas a las circunstancias y demandas cambiantes consiguiendo así que el parlamento rechace o reforme las leyes antiguas y ponga en vigor otras nuevas, y también haciendo que sus administradores ejecuten la ley y que sus jueces la interpreten de tal forma que cambien su contenido.
8. El gobierno lleva a cabo la función de "proteger" las normas a través de las acciones políticas que adopta para crear un ambiente social en el que las normas puedan seguir operando. La llamada a las fuerzas armadas para que sofoquen un levantamiento o para que expulsen a un invasor extranjero son ejemplos de esta "protección". También lo son las medidas adoptadas para aplacar la insatisfacción política, para poner fin a las quejas sociales y económicas, para acabar con los agitadores recalcitrantes, para buscar una solución a las divisiones sociales, o para fomentar la reconciliación entre posturas antagónicas que amenacen con provocar una crisis en la sociedad.

Lo que esta variedad de actos políticos tiene en común es que todos tienen como objetivo el mantenimiento del orden, no a través del apoyo y la aplicación de las normas, sino porque dan forma, modulan y controlan el ambiente social en el que operan las normas sociales de tal forma que éstas tengan la oportunidad de seguir haciéndolo. Todos estos actos políticos pertenecen a la esfera de la acción que las normas por sí mismas no son capaces de regular o que incluso pueden llegar a obstaculizar pero que, sin embargo, presuponen para poder operar.

3. EL ORDEN EN LAS SOCIEDADES PRIMITIVAS SIN ESTADO

Puesto que el orden dentro del estado moderno es la consecuencia, entre otras cosas, del gobierno, entre estados no puede haber orden dado que la sociedad internacional es una sociedad anárquica, una sociedad sin gobierno. Pero las sociedades primitivas sin gobierno también presentan esta situación de anarquía ordenada y merece la pena detenernos a analizar las similitudes y las diferencias entre las formas a través de las cuales se crea y se mantiene el orden en uno y otro caso.

Más allá de la atención que los teóricos políticos han prestado a las sociedades que supuestamente no han tenido estado, y de las múltiples especulaciones que sobre las mismas han hecho historiadores como Maine y Maitland, las sociedades primitivas sin estado no han sido sometidas a observación empírica o a análisis sistemático hasta que captaron la atención de los antropólogos en el siglo XX[3]. Entre las sociedades primitivas que han sido identificadas como carentes de estado por estos últimos están los nuer, los dinka occidentales y los mandari del sur del Sudán, los tallensi del norte de Nigeria, los bwamba de Uganda, los lugbara de Uganda y Congo y los konkomba de Togo. Todas estas sociedades carecen de gobierno en el sentido arriba definido y, además, no disponen de instituciones políticas centrales —las correspondientes a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial— de ningún tipo. De hecho, se ha dicho de algunas de ellas que adolecen por completo de roles políticos especializados. Si bien hay personas o grupos organizados dentro de ellas que desempeñan roles políticos —como puedan ser los jefes de familia, los de un grupo de linaje o los de un pueblo—, estos roles no se distinguen formalmente de otros que también llevan a cabo. Las diferencias que los observadores externos pueden llegar a discernir entre los roles político, local, de parentesco o ritual que desarrollan estas personas o grupos pueden no tener significado alguno en la cultura de las sociedades en cuestión.

Al mismo tiempo, estas sociedades claramente exhiben un cierto orden en la medida en que los comportamientos dentro de las mismas son conformes a fines elementales relacionados con coexistencia social. Las normas juegan un papel fundamental a la hora de dar forma a estas conductas, y su efectividad depende de que se lleven a cabo las funciones de mantenimiento del orden consistentes en la elaboración, comunicación, administración, interpretación, ejecución, legitimación, adaptación y "protección" de las normas. Sin embargo, en ausencia de una autoridad central, son los grupos en los que se encuentran divididas estas sociedades sin estado —como, por ejemplo, los grupos de linaje o los grupos locales— los que desempeñan estas funciones.

Las normas no emanan de una autoridad central que las dicte sino que surgen de la práctica de los grupos de linaje o de los grupos locales a través de las relaciones que mantienen entre sí, se van convirtiendo en "costumbre", y se ven confirmadas por las creencias morales y religiosas. Evidentemente, la costumbre o práctica establecida también es una fuente habitual de normas en los sistemas políticos centralizados. Pero en las sociedades primitivas sin estado constituye la única fuente de normas.

La conformidad con dichas normas proviene del condicionamiento y de la inercia, de las sanciones "morales" como pueden ser el ridículo público y la reprobación, y de las sanciones rituales o sobrenaturales como el ser insultado por los ancianos de una tribu. En las sociedades que son culturalmente homogéneas, especialmente si se trata de sociedades pequeñas, sanciones como éstas suelen ser suficientes por sí mismas.

Allí donde estas sanciones resultan insuficientes para desincentivar o para castigar las violaciones de las normas, puede existir el recurso a la "autoayuda" por parte de grupos pertenecientes a esa sociedad que asumen la responsabilidad de determinar si se ha producido una infracción, y que intentan hacer que las normas se cumplan. Por ejemplo, el asesinato de un miembro de un determinado grupo de linaje o local puede llevar a ese grupo a matar al culpable o a otro miembro de su grupo como acto de venganza. En circunstancias en las que los vínculos entre grupos son muy fuertes, es posible que la legitimidad de la venganza sea aceptada por ambas partes y que se ponga fin al asunto de esta forma. Pero en otros casos, la legitimidad de un acto así puede verse cuestionada desencadenándose entonces un largo conflicto ya que ambas partes considerarán su recurso a la autodefensa como legítimo.

Puesto que serán los dos grupos los que interpreten las normas y las circunstancias que rodean al caso, en su nombre (o en el de alguno de sus miembros), su juicio probablemente será imperfecto. Es más, puesto que su capacidad para hacer que se cumplan las normas en la práctica dependerá de la cantidad de fuerza que puedan movilizar y de su voluntad de hacerlo, la ejecución de estas pautas siempre será incierta. Aun así, el recurso a la autoayuda no supone una falta de respeto a las normas ni dará paso a un estado de naturaleza hobbesiano entre los dos grupos. Más bien, refleja el funcionamiento de un sistema en el cual los dos grupos están asumiendo las funciones de interpretación, aplicación y ejecución de las normas. Es más, en este proceso los grupos se ven limitados por otras normas que restringen la propia actividad de autoayuda.

El recurso a la fuerza por parte de estos grupos, como respuesta a lo que juzgan ser la violación de las normas, es aceptado como legítimo en estas sociedades. No existe un derecho general a la autoayuda que esté disponible para cualquier individuo o grupo de la sociedad. Sólo aquellos grupos que tienen la competencia para recurrir a la violencia pueden hacerlo. La fuerza que utilizan, para ser considerada legítima, sólo puede ser utilizada como respuesta a una violación de derechos. Es más, la naturaleza de la fuerza empleada está limitada, por ejemplo, por el principio de que la venganza debe ser proporcional a la ofensa.

Los actos de autoayuda en las sociedades primitivas sin estado, además de proveer a las normas de una sanción coercitiva, cumplen dos funciones adicionales a las que Roger Masters ha prestado atención: sirven para "unir a los grupos sociales y para establecer criterios legales y morales de lo que es bueno y lo que es malo"[4]. No sólo contribuyen a mantener la cohesión del grupo incitándolo a apoyar una acción violenta frente a un grupo extraño, sino que, además de constituir un intento de ejecutar una norma frente a una violación concreta, también son una forma de reafirmar la propia norma, así como de subrayar la continuidad de su validez y de su importancia.

Las sociedades anárquicas primitivas guardan importantes similitudes con la sociedad internacional con respecto al mantenimiento del orden. En los dos casos se mantiene algún tipo de orden a pesar de la ausencia de una autoridad central que esté al mando de una fuerza superior y que disponga del monopolio de su uso legítimo. Además, en los dos casos, esto se consigue a través de la aceptación, por parte de grupos concretos —de linaje o locales en el caso de las sociedades primitivas sin estado, de estados soberanos en el caso de la sociedad internacional— de las funciones que, en un estado moderno, el gobierno (aunque no sólo) lleva a cabo para lograr que las normas sean efectivas. En la sociedad anárquica primitiva, al igual que en la sociedad internacional, el orden depende de que exista un principio fundamental o constitucional, explícito o implícito, que designa a determinados grupos como los únicos competentes para desempeñar estas funciones políticas. En los dos tipos de sociedad, los grupos políticamente competentes pueden utilizar la fuerza de manera legítima para defender sus derechos, mientras que el resto de individuos o grupos deben recurrir a los grupos privilegiados y políticamente competentes, en lugar de recurrir ellos mismos a la fuerza.

En las sociedades anárquicas primitivas, al igual que en la sociedad internacional, las relaciones que existen entre estos grupos políticamente competentes están circunscritas por una estructura de principios normativos reconocidos, incluso en épocas de conflicto violento. Pero en los dos casos hay una tendencia, durante estos periodos de conflicto, a que las estructuras normativas entren en crisis, y a que la sociedad se desintegre hasta tal punto que la mejor forma de describir a las tribus o estados enfrentados es como una serie de sociedades en pie de guerra más que como una única sociedad. Por último, tanto en la sociedad anárquica como en la sociedad internacional moderna, operan factores fuera de la estructura normativa propiamente dicha que inducen a los grupos políticamente competentes a actuar de conformidad con las normas. Estos factores incluyen la disuasión mutua o miedo al conflicto ilimitado, la fuerza del hábito o de la inercia,

o el interés a largo plazo que tienen (conscientemente racionalizado en el mundo moderno, y presente de forma intuitiva en las sociedades primitivas) en preservar un sistema de colaboración, sea cual sea su interés en destruirlo a corto plazo.

No obstante, las diferencias entre la sociedad internacional y las sociedades primitivas sin estado también son considerables. En primer lugar, existen diferencias cruciales entre las unidades que son políticamente competentes en cada uno de estos tipos de sociedad. En la sociedad internacional, los estados son soberanos en la medida en que gozan de una jurisdicción suprema sobre sus ciudadanos y su territorio. Por el contrario, los grupos de linaje o locales que ejercen los poderes políticos en las sociedades primitivas no tienen unos derechos exclusivos equivalentes en relación con las personas que los componen y, por lo general, su relación con el territorio no está definida de una forma tan clara.

Determinado grupo de linaje no necesariamente ejerce en exclusiva la autoridad sobre las personas de las que está formado. En algunas sociedades sin estado los grupos de linaje están divididos en segmentos y dentro de los mismos se produce un constante proceso de segmentación y de reagrupación. Los segmentos de un linaje que, en determinado nivel, constituyen unidades, en otro nivel se unen formando segmentos de mayor tamaño. Mientras que, en un determinado nivel, estas unidades pueden estar compitiendo entre sí, en niveles superiores se unen convirtiéndose en partes subordinadas de un segmento mayor. Estas combinaciones y divisiones cambiantes ilustran lo que en el caso de las sociedades primitivas sin estado se ha llamado "el principio de oposición complementaria". Las unidades políticamente competentes en las sociedades primitivas anárquicas están relacionadas entre sí de tal forma que, al mismo tiempo que dos de ellas pueden estar enfrentadas en un conflicto entre sí, pueden combinarse para lograr otros propósitos. Por eso, por una parte, cada unidad se implica lo suficiente en un conflicto como para generar un sentimiento de identidad y mantener su cohesión interna pero, por otra, no hay ningún caso en el que no exista, además, un elemento de cooperación por encima de las relaciones conflictivas entre las unidades.

Las unidades políticamente competentes de las sociedades anárquicas primitivas tampoco tienen jurisdicción exclusiva sobre territorios claramente definidos. La idea de sir Henry Maine de que en las sociedades primitivas la solidaridad solamente surgía allí donde había lazos de sangre y no porque se poseyera un territorio en común ha sido rechazada por los antropólogos más recientes que sostienen que las sociedades primitivas se basan tanto en vínculos de sangre como de territorio[5]. Pero los grupos de linaje que llevan a cabo funciones de mantenimiento del orden en las sociedades sin estado que han sido

analizadas no tienen derechos exclusivos sobre un territorio claramente definido por unas fronteras generalmente aceptadas.

Puesto que los grupos políticamente competentes de las sociedades primitivas sin estado no tienen soberanía sobre las personas ni sobre el territorio, sino que están relacionados con ambos de forma menos exclusiva que el estado moderno, parece que tienen una existencia menos autosuficiente y que son menos introvertidos o "autocentrados" que los miembros de la sociedad de estados.

Un segundo punto de contraste es que, mientras que la sociedad internacional moderna, especialmente en la actualidad, es culturalmente muy heterogénea, las sociedades primitivas sin estado se caracterizaban por una gran homogeneidad. Por la cultura de una sociedad nos referimos a su sistema básico de valores, que son las premisas a partir de las cuales deriva su pensamiento y su comportamiento. Todas las sociedades primitivas parecen depender de una cultura común. Las sociedades sin estado parecen depender de ella de forma particular. Fortes y Evans-Pritchard llegaron a la conclusión tentativa, basándose en los sistemas africanos que estudiaban, de que una cultura común fuerte era una condición necesaria para las estructuras anárquicas, mientras que las gentes de culturas heterogéneas sólo podían estar unidas a través de una autoridad central[6]. Pero la sociedad de estados soberanos —o, como a veces se la ha denominado, la sociedad incluyente que hoy en día constituye un tejido político que abarca a toda la humanidad— es la sociedad culturalmente heterogénea por excelencia.

Un tercer aspecto diferenciador es que las sociedades primitivas sin estado no sólo descansan sobre una cultura homogénea sino también en una cultura donde están presentes las creencias mágicas o religiosas. "El sistema social", según Fortes y Evans-Pritchard, "es como si hubiera sido extraído de un plano místico en el que figura como un sistema de valores sagrados que se sitúan más allá de la crítica o la revisión... por tanto las guerras o las disputas entre los distintos segmentos de una sociedad como la nuer o la tallensi se mantienen dentro de unos límites debido a la existencia de sanciones místicas"[7]. Por el contrario, la sociedad internacional forma parte del mundo moderno, del mundo laico que surgió del colapso de la autoridad eclesiástica y religiosa. Todos los distintos sustitutos que han ido surgiendo a lo largo de los últimos tres siglos como intentos de validar o de autenticar las normas de la sociedad internacional —el derecho natural, la práctica habitual de los estados, los intereses o "necesidades" de los estados, el derecho común a los "estados civilizados"— han resultado menos efectivos que la autoridad religiosa en términos de su capacidad para producir cohesión social, debido a que todos son susceptibles de ser cuestionados y debatidos. Las bases morales de la

sociedad internacional pueden resultar menos frágiles que las de las sociedades primitivas, puede parecer que no están sujetas al impacto demoledor que tuvieron las civilizaciones cristianas e islámicas sobre los sistemas del África subsahariana y de Oceanía, y más capaces de absorber los nuevos retos intelectuales así como de preservar un cierto grado de continuidad. Pero no son, ni mucho menos, tan efectivas como los sistemas de valores religiosos en lo que se refiere a su impacto social.

Por último, existen grandes diferencias entre la sociedad internacional y las sociedades primitivas sin estado en lo que se refiere a su tamaño. Los nuer, la mayor de las sociedades que Fortes y Evans-Pritchard analizaron, estaba formada por 300.000 individuos ubicados en un área de 26.000 millas cuadradas. La sociedad de estados abarca a toda la humanidad y toda la Tierra.

Lo que todos estos aspectos diferenciales demuestran, en conjunto, es que las fuerzas que permiten la cohesión social y la solidaridad son mucho más fuertes en las sociedades anárquicas primitivas que en la sociedad internacional. El carácter menos excluyente y menos "autocentrado" de las unidades políticas que forman las sociedades primitivas sin estado, su homogeneidad cultural, el que sus normas se apoyen en creencias religiosas, su pequeño tamaño y carácter íntimo, todo ello indica que, aunque carezcan de gobierno, el grado de solidaridad social en las mismas es muy elevado. El mantenimiento del orden en la sociedad internacional debe tener lugar, no sólo en ausencia de un gobierno, sino también en ausencia de una solidaridad social de este tipo.

4. EL ORDEN EN LA SOCIEDAD INTERNACIONAL

El mantenimiento del orden en la política internacional depende, en primer lugar, de determinados hechos contingentes que contribuirían al orden aun si los estados no percibieran tener intereses, normas e instituciones en común. En otras palabras, incluso si los estados únicamente formasen un sistema internacional y no, además, una sociedad internacional. Por ejemplo, en un sistema internacional puede surgir un equilibrio de poder de modo fortuito, aun cuando no exista la creencia de que éste sirve a los intereses comunes, o no exista ningún intento de regularlo o de institucionalizarlo. Si surge, puede ayudar a limitar la violencia, a dar credibilidad a los compromisos, o a proteger a los gobiernos de los desafíos a su supremacía local. No obstante, dentro de la sociedad internacional, al igual que en otras sociedades, el orden es la consecuencia no sólo de hechos contingentes como éste, sino del

sentimiento de tener un interés compartido en los fines elementales de la vida social, en las normas que dictan comportamientos acordes con estos fines, y en las instituciones que contribuyen a que estas normas sean efectivas.

4.1. INTERESES COMUNES

Decir que a alguien le interesa X equivale a que X es un medio para lograr un fin que se está persiguiendo. Que X sirva o no como medio para un fin determinado es una cuestión objetiva. Pero que a alguien le interese X dependerá, no sólo de esto, sino también de los fines que la persona en cuestión intenta conseguir. De esto se deduce que el interés es un concepto vacío, tanto en lo que se refiere a lo que la persona hace, como a lo que debería hacer. Para poder ofrecer una orientación en este sentido deberíamos saber qué fines se persiguen o se deberían perseguir, y el concepto de interés, por sí mismo, no nos dice nada al respecto.

Por tanto, el criterio del "interés nacional", o "interés de estado", por sí mismo no ofrece ninguna guía para interpretar el comportamiento de los estados o para saber cómo deberían comportarse, a menos que se explicite cuáles son esos fines u objetivos concretos que los estados persiguen o deberían perseguir: seguridad, prosperidad, objetivos ideológicos o cualesquiera que sean. Y aún menos nos aporta un criterio objetivo que sea independiente de la percepción que los individuos concretos que toman las decisiones tienen de los fines e intenciones del estado. Ni siquiera nos ofrece una base para distinguir las consideraciones morales o ideológicas de la política exterior de un país, de las no morales o no ideológicas. Esto es relevante ya que a un país les interesará X si sirve a los objetivos morales o ideológicos del mismo.

Sin embargo, el concepto de interés nacional o interés de estado tiene significado en una situación en la que los fines nacionales o de estado están definidos y consensuados, y la cuestión es decidir sobre los medios que mejor contribuirá a lograrlos. Decir que la política exterior de un estado debería basarse en la búsqueda del interés nacional es insistir en que, se tomen los pasos que se tomen, éstos deberán formar parte de un plan de acción racional. La forma de entender la política exterior como basada en el interés nacional puede, pues, ser contrastada con la que consiste, simplemente, en el cumplimiento acrítico de una política ya establecida, o con una basada simplemente en reacciones no meditadas previamente frente a los acontecimientos. Es más, una política basada en la idea del interés nacional puede ser contrastada con una basada en algún interés sectorial, o con una basada en los intereses de algún grupo más amplio que el propio estado como

puede ser una alianza u organización internacional a la que pertenezca. Hablar del interés nacional como criterio, cuando menos, dirige nuestra atención hacia los fines u objetivos de la nación o estado, y no a los de algún otro grupo, ya sea éste más reducido o más amplio.

El mantenimiento del orden en la sociedad internacional tiene, como punto de partida, el desarrollo de intereses compartidos por los estados relacionados con los fines elementales de la vida social. Independientemente de lo distintos y conflictivos que puedan ser sus objetivos, los estados pueden coincidir a la hora de percibir que estos fines les resultan útiles. Su sensación de compartir intereses puede provenir del miedo o de la violencia sin límites, de la falta de estabilidad de los acuerdos o de la inseguridad a la que están sometidas su independencia y su soberanía. Puede que su origen esté en el cálculo racional de que la voluntad de los estados de aceptar restricciones a su libertad de acción es recíproca. O puede estar basado también en la idea de que estos fines son valiosos por sí mismos y no sólo como medios para conseguir un fin. En definitiva, puede expresar tanto un sentimiento de tener valores comunes, como de tener intereses comunes.

4.2. NORMAS

En la sociedad internacional, al igual que en otras sociedades, el sentimiento de tener intereses comunes relacionados con los fines de la vida social no constituye una guía muy precisa para saber qué tipos de comportamientos son consistentes con estos fines. Ésta es la función de las *normas*. Estas normas pueden tener estatus de derecho internacional, de normas morales, de costumbre o de prácticas establecidas, o pueden, simplemente, ser normas operativas o "reglas del juego" elaboradas sin el concurso de un acuerdo formal o incluso sin que haya mediado comunicación verbal. No es raro que una norma surja, en un primer momento, como una norma operativa, se convierta después en una práctica establecida, adquiera más tarde el estatus de principio moral, para ser finalmente incorporada en un pacto legal. Ésta parece haber sido la génesis, por ejemplo, de muchas de las normas que hoy en día forman parte de tratados multilaterales sobre las leyes de la guerra, sobre el estatus diplomático y consular, y sobre las leyes del mar.

Estas normas tienen rangos muy variados y, en su mayoría, se encuentran en estado de fluidez. Aquí mencionaremos sólo tres grupos de normas que han jugado un papel en el mantenimiento del orden internacional.

En primer lugar, nos encontramos con el conjunto de normas que establecen lo que podemos llamar el principio normativo fundamental o constitucional de la

política mundial en nuestros días. Éste es el principio que identifica a la sociedad de estados como principio normativo supremo de la organización política de la humanidad frente a otros conceptos alternativos como son un imperio universal, una comunidad cosmopolita de seres humanos individuales, un estado de naturaleza hobbesiano o estado de guerra. Como comentaremos más adelante, no hay nada acerca de la idea de sociedad de estados que sea históricamente inevitable ni moralmente sacrosanto. Esta idea tampoco monopoliza el pensamiento y la acción humanos, ni siquiera en la actualidad. Por el contrario, siempre ha tenido que luchar contra principios alternativos, y así sigue siendo. No obstante, el orden a escala global requiere que alguna de estas ideas básicas esté por encima de las demás ya que la discordancia entre principios de organización política universal alternativos es incompatible con el orden a escala global.

Por una parte, la idea de sociedad internacional identifica a los estados como miembros de esta sociedad y como las unidades competentes para llevar a cabo tareas políticas dentro de la misma, incluidas las tareas necesarias para conseguir que sus normas básicas sean efectivas. Por tanto, excluye concepciones que atribuyan esta competencia política a grupos distintos del estado como puedan ser autoridades universales que se sitúen por encima de él o grupos sectoriales dentro del mismo. Por otra parte, la idea de sociedad internacional implica que la relación entre estados es la relación entre miembros de una sociedad que están sujetos a unas mismas normas e instituciones comunes. Excluye, por tanto, el concepto de política mundial como una simple arena o como un estado de guerra.

Este principio fundamental o constitucional de orden internacional está implícito en el comportamiento habitual de los estados. Las acciones diarias de los estados así lo dan a entender y ofrecen evidencia del papel central que juega dicho principio cuando se arrogan derechos o competencias como actores principales de la política mundial y cuando se alían entre sí con este fin, resistiéndose de esta forma a las reivindicaciones de grupos supra o subestatales que aspiran a desposeer a los estados de algunas de estas competencias. Este principio aparece en una serie de normas básicas de derecho internacional. En este sentido, la doctrina predominante ha sido que los estados son los únicos o los principales sujetos de derechos y deberes en el derecho internacional; que sólo ellos tienen el derecho de utilizar la fuerza para aplicarlo y que el origen del derecho internacional reside en el consentimiento de los estados, expresado a través de la costumbre o los tratados. No obstante, el principio es anterior al derecho internacional o a cualquier formulación concreta del derecho internacional y está reflejado en toda una serie de normas legales, morales, consuetudinarias y operativas. No es un principio estático sino que

está en constante desarrollo. En las etapas formativas de la sociedad internacional tuvo que enfrentarse al desafío de las doctrinas que proclamaban el derecho de los individuos y los grupos distintos del estado a tener un lugar en la organización política universal y, en la actualidad, se enfrenta a un reto similar.

En segundo lugar, nos encontramos con las denominadas "normas de coexistencia". Una vez que el principio constitucional ofrece unas pautas orientativas sobre quiénes son los miembros de la sociedad internacional, estas normas establecen las condiciones mínimas para su coexistencia. Primero, incluyen el conjunto de normas que restringen el papel de la violencia en la política mundial. Estas normas intentan limitar el uso legítimo de la violencia a los estados soberanos y negárselo a todos los demás agentes. Para ello restringen la violencia legítima a un tipo particular de violencia llamado "guerra" y definen la guerra como la violencia que se lleva a cabo bajo la autoridad de un estado soberano. Además, las normas intentan limitar las causas o motivaciones por las que un estado soberano puede legítimamente declarar una guerra exigiendo, por ejemplo, que sea por una causa justa, al igual que sostenían las doctrinas del derecho natural durante la etapa formativa del sistema de estados, o exigiendo que la guerra se declare sólo después de haber intentado otros procedimientos, como se insistía en el Pacto de la Sociedad de Naciones. Las normas también han intentado restringir la forma en que los estados soberanos dirigen la guerra como, por ejemplo, insistiendo en que la guerra sea proporcional con el fin perseguido, que no afecte a los civiles, o que no se utilice más violencia de la necesaria. Las normas también han aspirado a restringir la extensión geográfica de la guerra estableciendo derechos y deberes para los neutrales y para los beligerantes en sus relaciones mutuas.

Hay toda otra serie de normas de coexistencia que prescriben cuál es el comportamiento apropiado para lograr el objetivo de que se cumplan los pactos. La norma básica *pacta sunt servanda*, que a veces es vista como un presupuesto de la ley de las naciones, y a veces como uno de sus principios básicos, establece el único supuesto por el cual tiene sentido participar en acuerdos. Las normas subordinadas o que añadían matices se refieren a asuntos como si es preciso mantener la buena fe en el trato con los herejes y los infieles, si los tratados siguen siendo válidos aun cuando cambian las circunstancias y quién juzga si han cambiado, si los tratados impuestos por la fuerza son válidos y en qué sentido, en qué circunstancias una de las partes puede desvincularse de un acuerdo, cuáles son los principios que deben ayudar a interpretar los tratados, si un gobierno sucede a otro en las obligaciones de su predecesor y hasta qué punto, etc.

Entre las normas de coexistencia también se incluyen las que prescriben comportamientos que contribuyen a afianzar el control o jurisdicción de los estados

sobre su población y sus territorios. En el centro de este conjunto de normas se encuentra el principio de que cada estado acepta el deber de respetar la soberanía o jurisdicción suprema de todos y cada uno de los estados sobre sus ciudadanos y sus dominios a cambio del derecho a esperar un respeto similar por parte de los demás estados a su propia soberanía. Un corolario —o cuasi-corolario— de esta norma central es la norma de que los estados no intervendrán por la fuerza ni de forma dictatorial en los asuntos internos de los demás. Otro corolario es la norma que establece la "igualdad" de todos los estados en lo que se refiere al disfrute de unos mismos derechos de soberanía.

En tercer lugar, existe un conjunto de normas que se ocupan de regular la cooperación entre estados —ya sea a escala universal o más limitada— por encima y más allá de lo que es necesario para la mera coexistencia. Éstas incluyen las normas que facilitan la cooperación, no sólo de tipo político o estratégico sino también de tipo social y económico. La proliferación a lo largo de este siglo de las normas legales que se ocupan de la cooperación entre los estados en asuntos económicos, sociales, de comunicaciones y medioambientales constituye un ejemplo del lugar que ocupan las normas de cooperación y volveremos sobre ello más adelante (véase el capítulo 6).

Las normas de este tipo prescriben el comportamiento que resulta apropiado, no para los fines elementales o primarios de la vida internacional, sino más bien para aquellos fines ulteriores o secundarios que son característicos de una sociedad internacional en la que se ha alcanzado un consenso acerca de una gran variedad de objetivos que van más allá de la mera coexistencia. Pero se puede decir que estas normas juegan un papel con respecto al orden internacional en la medida en que cabe esperar que el desarrollo de la cooperación y el consenso entre estados sobre estos fines más amplios fortalezca el marco de coexistencia.

Éste no es el lugar para exponer en detalle estos tres conjuntos de normas, ni para examinar los problemas de interpretación o de resolución de conflictos relacionados con ellas. Tampoco procede tratar el tema de cuáles de ellas tienen estatus de ley, cuáles de normas morales, y cuáles deben ser consideradas normas consuetudinarias u operativas. Tampoco tiene sentido trazar aquí la evolución histórica a través de la cual estas normas han pasado de uno de estos estatus a otro, y en ocasiones, de vuelta al primero. Basta señalar que el vasto y cambiante corpus de normas y cuasi-normas, del que las mencionadas constituyen el núcleo, es el que permite que la sociedad internacional suponga el paso de una percepción vaga de un interés común, a una concepción clara del tipo de conducta que se requiere.

4.3. INSTITUCIONES

En la sociedad internacional son sus propios miembros —los estados soberanos— los principales responsables de contribuir a que las normas sean efectivas y los que deben llevar a cabo esta función en ausencia de un gobierno supremo equivalente al del estado moderno y en ausencia también del grado de solidaridad que caracteriza al desempeño de estas funciones por los grupos políticamente competentes de las sociedades primitivas sin estado. En este sentido, se puede decir que los estados son las instituciones principales de esta sociedad de estados.

Por tanto, los estados cumplen la función de elaborar las normas, o de legislar por medio del consentimiento que otorgan a las mismas. Las normas de aplicación general como, por ejemplo, las normas de coexistencia, surgen de la costumbre y de la práctica establecida y en algunos casos son confirmadas a través de pactos multilaterales. Las normas que se aplican sólo a grupos concretos de estados también pueden surgir de la costumbre y de la práctica establecida —al igual que las normas operativas de prevención y gestión de crisis que ahora desarrollan las grandes potencias— pero también pueden ser el objeto de acuerdos o tratados explícitos.

Los estados comunican las normas a través de sus discursos oficiales, como cuando declaran que respetan el principio legal de soberanía de los estados o el principio moral de autodeterminación nacional, o la norma operativa de que las grandes potencias no deben interferir las unas en las esferas de influencia de las otras. Pero también comunican las normas a través de sus acciones como cuando se comportan de determinada forma que da a entender que aceptan o no su validez. Puesto que la comunicación de las normas está en manos de los propios estados y no de una autoridad independiente, el anuncio de dichas normas a menudo se ve distorsionado por los intereses de determinados estados.

Los estados administran las normas de la sociedad internacional ya que, o bien son ellos mismos los que llevan a cabo los actos de ejecución complementarios de las mismas (como cuando determinados estados son designados garantes de un tratado o de un acuerdo de neutralización, o cuando son designados árbitros de una disputa), o bien son organizaciones internacionales las responsables de dichos actos (como cuando se crean organizaciones para que lleven a cabo los acuerdos sobre el correo y las telecomunicaciones internacionales o sobre toda otra serie de posibles asuntos).

Cada estado lleva a cabo su propia interpretación de las normas, ya sean éstas legales, morales u operativas. Incluso en el caso de las normas legales, un estado confiará en sus propios asesores legales, y no existe una forma definitiva

por la que los desacuerdos de interpretación puedan ser resueltos por una autoridad independiente. La interpretación de las normas morales u operativas es aún más incierta.

En ausencia de una autoridad central, la ejecución de las normas es llevada a cabo por los estados, que pueden recurrir a actos de autoayuda, incluidos actos de fuerza, en defensa de los derechos que les reconocen las normas operativas, morales o legales. Dado el escaso grado de consenso o solidaridad entre los estados, las acciones que, según el estado que las lleva a cabo, constituyen actos de autoayuda o autoejecución, a menudo no son interpretadas como tales por el conjunto de la sociedad internacional.

Los estados llevan a cabo la función de legitimar las normas en el sentido de promover su aceptación como valiosa por sí misma, utilizando sus poderes de persuasión y propaganda para movilizar apoyos a favor de las mismas en la política mundial en su conjunto. En la actualidad, un mecanismo importante de legitimación de las normas consiste en que éstas estén respaldadas por convenciones y organizaciones internacionales.

Los estados son quienes tienen la tarea de cambiar o de adaptar las normas operativas, morales o legales, a medida que vayan cambiando las circunstancias, pero deberán hacerlo en ausencia de una autoridad legislativa universal que sea competente para rescindir las normas anteriores y diseñar otras nuevas. Asimismo, deben superar el obstáculo que supone la habitual falta de consenso sobre si las normas deben ser modificadas o sobre el sentido en que deben serlo. Los estados cambian las normas demostrando, a través de sus discursos o de sus actos, que están retirando su consentimiento de las normas antiguas y se lo están otorgando a otras nuevas, alterando así el contenido de la costumbre o la práctica establecida. Las normas operativas que respetan las grandes potencias, por las que se respetan mutuamente sus esferas de influencia en distintas partes del mundo, son rescindidas o modificadas cuando estas potencias dan a entender que ya no las aceptan a través de lo que declaran o de lo que hacen, o cuando consideran que han cambiado o bien las fronteras dentro de las que eran aplicables, o bien sus condiciones restrictivas. El principio moral de autodeterminación nacional —la norma de que los estados deberían ser estados-naciones— sustituyó a la legitimidad dinástica no porque una autoridad legislativa la pusiera en vigor, sino a través de la guerra y la revolución. En los procesos de cambio de las normas legales siempre juegan un papel las convenciones o tratados internacionales, pero también los estados modifican las normas cuando las transgreden o las ignoran de forma sistemática de forma que

dejan claro que retiran su consentimiento sobre las mismas. En otras palabras, mientras que la adaptación de las normas a las nuevas circunstancias es parte del proceso por el cual se mantiene el orden, a menudo este mismo proceso va acompañado del desorden.

Por último, los estados llevan a cabo la tarea que, a falta de un término mejor, hemos llamado "protección" de las normas. Las normas que mantienen el orden en la sociedad internacional sólo pueden operar si se dan las condiciones en el sistema político internacional que permitan que así sea. Concretamente, sólo pueden operar si sigue existiendo un sentimiento de que los estados comparten unos intereses comunes que se intentan traducir en guías concretas de conducta. La función de "protección" de las normas comprende todas las cosas que los estados pueden hacer para crear o para mantener un estado o unas condiciones en el sistema que permitan que florezca el respeto a las normas.

La "protección" de las normas implica llevar a cabo, en primer lugar y de forma prioritaria, aquellos actos clásicos de diplomacia y de guerra por los que los estados buscan: preservar un equilibrio de poder general en el sistema internacional (y, hoy en día, una relación de disuasión mutua entre las potencias nucleares enfrentadas); resolver o contener los conflictos ideológicos; resolver o moderar los conflictos entre intereses de estado; limitar o controlar el armamento y las fuerzas armadas según los intereses percibidos de seguridad internacional; apaciguar las demandas de un cambio justo por parte de los estados insatisfechos; y asegurar y mantener el consentimiento por parte de las potencias menores de que las grandes potencias tengan derechos y responsabilidades especiales.

Estas medidas de "protección" de las normas no están prescritas por las normas de coexistencia, y tampoco por el derecho internacional en el que sí se prevén algunas normas de coexistencia. De hecho, algunas de las medidas que los estados adoptan para "proteger" las normas pueden entrar en conflicto con el derecho internacional. Las actividades por las que se intenta conseguir esa "protección" de las normas de coexistencia son en sí mismas objeto de otra serie de normas, como son las que regulan el equilibrio de poder, la diplomacia, y la posición especial de las grandes potencias.

En el desempeño de estas funciones los estados colaboran en distinto grado entre sí en las que pueden considerarse como las instituciones de la sociedad internacional: el equilibrio de poder, el derecho internacional, el mecanismo de la diplomacia, la preeminencia decisoria de las grandes potencias y la guerra. Por institución no necesariamente entendemos una organización o maquinaria

administrativa sino más bien una serie de hábitos y prácticas diseñada para la realización de fines comunes. Estas instituciones no sustituyen a los estados en su papel central de cumplir con las funciones políticas de la sociedad internacional y tampoco constituyen una autoridad central del sistema internacional que sustituya a los estados. Más bien son la expresión del elemento de colaboración entre los estados a la hora de llevar a cabo sus funciones políticas y, al mismo tiempo, una forma de mantener esta colaboración. Estas instituciones simbolizan la existencia de una sociedad internacional que es algo más que la suma de sus miembros, dan contenido y permanencia a su colaboración en el desempeño de las funciones políticas de la sociedad internacional, y moderan su tendencia a perder de vista los intereses comunes que comparten. La contribución, pasada y presente, de estas instituciones al orden internacional es analizada en la segunda parte de este libro.

5. EXPLICACIONES FUNCIONALES Y EXPLICACIONES CAUSALES

Un tema central de este trabajo es que las normas y las instituciones a las que se ha hecho referencia cumplen una función o un papel positivo en lo que se refiere al orden internacional. Lo que afirmaciones como ésta quieren decir en este trabajo es, simplemente, que estas normas e instituciones son algunas de las causas efectivas del orden internacional. Es decir, que se encuentran entre las condiciones necesarias y suficientes para que éste tenga lugar. El presente estudio no constituye un intento de aplicar explicaciones "estructural-funcionalistas" para las cuales los términos "función" o "papel" tienen un significado diferente al que aquí se emplea.

En las explicaciones "estructural-funcionalistas" la afirmación de que estas normas e instituciones cumplen "funciones" con respecto al orden internacional puede ser entendida como que la sociedad internacional, para poder sobrevivir o para poder mantenerse, tiene determinadas "necesidades" y que las normas e instituciones en cuestión satisfacen dichas necesidades. Si, además, asumiéramos que la satisfacción de dichas necesidades es fundamental para la supervivencia de la sociedad internacional, y que dicha satisfacción no puede ser conseguida de otro modo, entonces decir que estas normas e instituciones cumplen con aquellas funciones sería lo mismo que respaldarlas.

En este trabajo no se pretende aportar una explicación ni una justificación de las normas de coexistencia en la sociedad internacional, y tampoco de las instituciones

que contribuyen a que éstas sean efectivas. En primer lugar, aquí se insiste en que el orden no es el único valor en la política internacional. Ni tan siquiera tiene por qué ser uno de sus valores supremos. Por eso, aun si aceptásemos una explicación de tipo "estructural-funcionalista", según la cual las normas e instituciones de la sociedad internacional actual fueran esenciales para mantener el orden en la misma, esto no equivaldría a respaldarlas.

En segundo lugar, sean cuales sean los méritos de la aplicación de un razonamiento "estructural-funcionalista" a otras sociedades, cabe dudar de que su aplicación a la sociedad de estados sea válida. El supuesto subyacente de las explicaciones "estructural-funcionalistas" es la totalidad o unidad de la sociedad que pretende ser explicada, la primacía del todo sobre sus partes a la hora de entender lo que ocurre en ella, la posibilidad de describir la naturaleza y el propósito de cada una de las partes en términos de lo que contribuye a las "necesidades" del conjunto.

La sociedad internacional no se caracteriza por esta totalidad o unidad que daría sentido a este tipo de explicaciones. En este trabajo se insiste en que la sociedad es tan sólo uno de los distintos elementos que se hallan en pugna en la política internacional. Es más, su descripción como sociedad refleja tan sólo parte de la verdad. Una explicación de las normas e instituciones de la sociedad internacional que se ocupase sólo de sus funciones en relación con la sociedad internacional en su conjunto estaría obviando aquellos aspectos que harían más adecuada una descripción de la política internacional como un estado de guerra o como un campo político en el que los principales actores son individuos y grupos diferentes del estado.

En tercer lugar, cabe dudar de la validez de un análisis "estructural-funcionalista" aun cuando éste se aplique a sociedades que demuestren tener un grado de unidad mayor que la sociedad de estados. Incluso en esas sociedades como son los estados-nación modernos o las sociedades primitivas caracterizadas por un alto grado de consenso y solidaridad social, existen fuerzas que despliegan un comportamiento anti-social o no social y que no pueden ser acomodadas en una teoría que intenta relacionar todos los acontecimientos sociales con el funcionamiento del marco social entendido como un todo.

NOTAS

1. Este concepto de la "protección" de las reglas puede parecer que conlleva la amenazadora consecuencia de justificar la conducta contraria a las reglas, o de situar a determinadas personas por encima de ellas, pero no he sido capaz de encontrar un término mejor.
2. El autor utiliza la palabra *government* indistintamente para referirse tanto a la rama ejecutiva del estado como, en sentido amplio, para referirse al conjunto de aparatos del estado entendido como la autoridad

que domina sobre un territorio y una población. Hemos optado por traducir esta palabra como "gobierno", a pesar de la ambigüedad a la que esto puede dar lugar ya que, en castellano, esta palabra se suele utilizar para referirse únicamente al ejecutivo. (N. de la T.)

3. Véase, por ejemplo, M. Fortes y E. E. Evans-Pritchard, *African Political Systems* (Oxford University Press, 1940); John Middleton y David Tail (eds.), *Tribes Without Rulers, Studies in African Segmentary Systems* (Londres: Routledge & Kegan Paul, 1958); I. Southall, "Stateless Societies", en *Encyclopaedia of the Social Sciences*, David L. Sills (ed.) (Nueva York: Free Press, 1968). También estoy en deuda con el penetrante artículo de Roger D. Masters: "World Politics as a Primitive Political System", *World Politics*, vol. XVI, núm. 4 (julio, 1964).
4. Masters, *World Politics as a Primitive Political System*, p. 607.
5. Véase Schapera, *Government and Politics in Tribal Societies* (Nueva York: Watts, 1956), cap. 1. Para la visión de Maine, consúltese *Ancient Law* (Londres: John Murray, 1930), p. 144.
6. Fortes y Evans-Pritchard, *African Political Systems*, p. 10.
7. *Ibíd.*, p. 18.

CAPÍTULO 4

ORDEN VERSUS JUSTICIA EN LA POLÍTICA INTERNACIONAL

El orden no es sólo una condición o estado de las cosas presente, o posible, en la política mundial, sino que, muy a menudo, también es considerado un valor. Sin embargo, no es el único valor al que puede ajustarse el comportamiento en el ámbito internacional y tampoco es uno de sus valores supremos. En la actualidad, por ejemplo, se suele decir que, si bien las justificaciones que las potencias occidentales ofrecen de sus políticas indican que aquéllas están preocupadas, fundamentalmente, por el orden, lo que más preocupa a los estados del Tercer Mundo es alcanzar una situación justa en la comunidad mundial, incluso a costa del orden. El profesor Ali Mazrui, uno de los pocos autores contemporáneos de relaciones internacionales que ha reflexionado en profundidad sobre esta cuestión, ha señalado que las potencias occidentales, las principales autoras de la Carta de Naciones Unidas, la escribieron de tal forma que la paz y la seguridad fueran consideradas como los principales objetivos de la organización y la promoción de los derechos humanos un objetivo secundario. En cambio, los estados africanos y asiáticos están empeñados en invertir dicho orden de prioridades[1].

Más tarde apuntaré en qué medida el profesor Mazrui tiene razón a la hora de describir de esta forma el conflicto entre las políticas de las potencias occidentales y las de los estados africanos y asiáticos. Mi objetivo en este capítulo es plantear

algunas cuestiones más profundas que subyacen a este conflicto entre políticas en la actualidad, y que también han estado en la base de otros conflictos similares en el pasado, que tienen que ver con el lugar que ocupa el orden en la jerarquía de valores humanos. Concretamente, me propongo examinar las demandas enfrentadas entre el orden y el otro valor humano que con más frecuencia se ha contrapropuesto a él, la justicia. Con este fin analizaré los siguientes aspectos: ¿qué significado o significados podemos atribuir a la idea de justicia en la política mundial?, ¿cómo está relacionado el orden con la justicia en la política mundial?, ¿hasta qué punto el orden y la justicia son fines compatibles o que se refuerzan mutuamente entre sí, y hasta qué punto están enfrentados o son, incluso, mutuamente excluyentes? En la medida en que el orden y la justicia sean objetivos enfrentados o alternativos, ¿cuál de los dos debe ser considerado prioritario?

Al considerar cuestiones como éstas existe el peligro de caer en la subjetividad o en la recomendación de determinadas políticas. Es más, sería ingenuo imaginar que estas cuestiones, formuladas en términos así de generales, puedan ser respondidas de forma concluyente y terminante. No obstante, aun evitando la subjetividad y la propuesta de soluciones, debería ser posible al menos clarificar estas cuestiones y alcanzar un conocimiento más profundo de las consideraciones que se encuentran detrás de las posibles respuestas.

1. EL SIGNIFICADO DE "JUSTICIA"

A diferencia del orden, la justicia es un término que, en último caso, sólo puede tener una definición particular o subjetiva. No estoy proponiendo partir de una visión particular de cómo debería ser una conducta justa en la política mundial, y tampoco que nos embarquemos en un análisis filosófico de los criterios a aplicar para identificarla. Mi punto de partida es que existen determinadas ideas o creencias sobre lo que implica la justicia en la política mundial, y que las demandas formuladas en nombre de ideas o creencias juegan un papel en el desarrollo de los acontecimientos.

Está claro que las ideas sobre la justicia pertenecen a una clase de ideas morales, es decir, de ideas que consideran las acciones humanas como correctas por sí mismas y no simplemente como medios para un fin, como imperativas en términos categóricos y no simplemente hipotéticos. En este sentido, las consideraciones acerca de la justicia deben ser diferenciadas de las consideraciones acerca del derecho, y de las consideraciones sobre los dictados de la prudencia, el interés o la necesidad.

Al reflexionar sobre la justicia hay ciertas distinciones que resultan familiares a los análisis teóricos que se han hecho de esta idea y que resultará útil tener en mente[2]. En primer lugar, está la distinción entre lo que se ha denominado justicia "general" —o justicia como sinónimo de conducta virtuosa o correcta en general—, y justicia "particular" —o justicia entendida como un tipo de conducta correcta entre otras posibles—. El término "justicia" a veces es utilizado como intercambiable con "moralidad" o "virtud", como si decir que una acción es justa fuese simplemente otra forma de decir que es moralmente correcta. No obstante, se ha argumentado con frecuencia que las ideas sobre la justicia constituyen una subcategoría particular de ideas morales, como cuando decimos que la justicia debe ser atemperada con la piedad, o que los estados, cuando se relacionan entre sí, son capaces de aplicar justicia pero no caridad. A menudo se ha defendido que la justicia está especialmente relacionada con la igualdad en el disfrute de derechos y privilegios, quizá también con la imparcialidad o la reciprocidad; que, sea cual sea el contenido de los derechos o los privilegios en cuestión, las demandas de justicia son demandas de un disfrute igual de los mismos por parte de personas que son diferentes entre sí en algún aspecto, pero que deben ser tratadas como si fueran iguales en lo que a estos derechos se refiere.

Las demandas de justicia en la política mundial suelen ser de este tipo. Se trata de demandas que piden la eliminación de los privilegios y las discriminaciones, que piden que haya igualdad en la distribución o en la aplicación de derechos entre los fuertes y los débiles, los grandes y los pequeños, los ricos y los pobres, los negros y los blancos, las potencias nucleares y las que carecen de dicho armamento, o los vencedores y los vencidos. Es importante distinguir entre la "justicia" en este sentido concreto de igualdad de derechos y privilegios, y la "justicia" cuando utilizamos el término como sinónimo de "moralidad".

Es importante hacer una segunda distinción entre justicia "sustantiva" y justicia "formal", siendo la primera la que consiste en el reconocimiento de normas que otorgan determinados derechos o deberes —políticos, sociales o económicos— y la segunda la que consiste en la aplicación igual de estas normas a personas iguales, independientemente de cuál sea el contenido sustantivo de las normas. Las demandas de "igualdad ante la ley" —demandas de que las normas legales sean aplicadas de forma imparcial o igual a personas o a clases de personas iguales—, son demandas de "justicia formal". No obstante, estas demandas tienen lugar en relación con todas las normas, tanto legales como no legales, ya que la idea de que los grupos de personas iguales deben ser tratados de una forma

semejante está implícita en el propio concepto de norma, sea ésta del tipo que sea. Las demandas de "justicia" en la política mundial a menudo son demandas de justicia formal entendida en este sentido: que una norma legal —como, por ejemplo, la que exige a los estados no interferir en los asuntos domésticos de los otros—, una norma moral —como la que otorga a todas las naciones un derecho a la autodeterminación—, o una norma operativa o regla del juego —como la que exige que las grandes potencias respeten mutuamente sus esferas de influencia—, deben ser aplicadas de forma imparcial o igual entre todos los estados.

Una tercera distinción es la que tiene lugar entre "justicia aritmética", entendida como derechos y deberes iguales, y "justicia proporcional", o derechos y deberes que pueden no ser iguales pero que son distribuidos para conseguir un determinado objetivo. La igualdad puede ser concebida como el disfrute por parte de una clase de personas o grupos iguales de los mismos derechos y deberes. Pero resulta evidente que la igualdad entendida de esta forma a menudo fracasará en el logro de otros criterios de justicia. Dado que las personas y los grupos a veces son desiguales en sus capacidades o en sus necesidades, una norma que les concede los mismos derechos y deberes puede tener como consecuencia el refuerzo de esa desigualdad. Como escribió Aristóteles, "la injusticia tiene lugar cuando los iguales son tratados de forma desigual, pero también cuando los desiguales son tratados de forma igual"[3]. El principio de Marx "de cada uno según sus capacidades, a cada uno según sus necesidades" refleja una preferencia por la justicia "proporcional" frente a la justicia "aritmética" en relación con el objetivo que consiste en una distribución justa de la renta. En la política mundial determinados derechos y deberes básicos —como, por ejemplo, el derecho de los estados a una independencia soberana y el deber de los estados de no interferir en los asuntos domésticos de los demás— que, por lo general, se consideran igualmente aplicables a todos los estados, ejemplifican la "justicia aritmética", mientras que la doctrina de que el uso de la fuerza en la guerra, o las represalias, deben ser proporcionales al daño sufrido puede servir como ilustración de la "justicia proporcional".

Una cuarta distinción, claramente relacionada con la anterior, es la que cabe hacer entre justicia "conmutativa" o recíproca, y justicia "distributiva" o justicia evaluada a la luz del bien o interés común de la sociedad considerada en su conjunto. La justicia "conmutativa" reside en el reconocimiento de derechos y deberes a través de un proceso de intercambio o negociación por el cual un individuo o grupo reconoce derechos a otros a cambio que éstos, a su vez, también se los reconozcan. Si la fuerza negociadora de los individuos y los grupos es igual, es probable que este proceso recíproco resulte en lo que

hemos llamado "justicia aritmética" o derechos iguales. En cambio, la "justicia distributiva" se alcanza, no a través de un proceso de negociación entre los miembros individuales de la sociedad en cuestión, sino por la decisión de la sociedad en su conjunto, adoptada a la luz de aquello que se considera un bien o interés común. Está claro que la "justicia distributiva" entendida de esta forma a menudo puede resultar en "justicia proporcional" más que en "justicia aritmética", ya que requiere que los ricos paguen más impuestos que los pobres, o que los fuertes hagan más esfuerzo que los débiles. La política mundial en la actualidad es, fundamentalmente, un proceso de conflicto y cooperación entre los estados en el que el sentimiento de que existe un bien común compartido por el mundo en su conjunto es muy rudimentario. Por este motivo, se trata de un terreno especialmente propicio para la idea de "justicia conmutativa" más que para la idea de "justicia distributiva". El principal objeto de discordia en lo que se refiere a la justicia en los asuntos internacionales reside en el intento de los estados soberanos, a través de un proceso de reclamaciones y contrarreclamaciones, de llegar a un acuerdo entre ellos acerca de qué derechos y deberes serán reconocidos, y de cómo serán aplicados. Pero la idea de justicia "distributiva" también juega un papel en los debates que tienen lugar en la política mundial, como queda reflejado en la idea de que la justicia exige que se produzca un traspaso de recursos económicos de los países ricos a los países pobres.

A la hora de aplicar todas estas distinciones es importante considerar los agentes o actores de la política mundial a los que se conceden derechos y deberes. Sobre este asunto cabe distinguir entre lo que podemos denominar justicia internacional o interestatal, justicia individual o humana, y justicia cosmopolita o mundial.

1.1. JUSTICIA INTERNACIONAL O INTERESTATAL

Por justicia internacional o interestatal me estoy refiriendo a las normas morales que adjudican derechos y deberes a los estados y a las naciones como, por ejemplo, la idea de que todos los estados, independientemente de cuál sea su tamaño, o su composición racial, o su tendencia ideológica, tienen el mismo derecho a la soberanía, o también la idea de que todas las naciones tienen el mismo derecho a la autodeterminación. Evidentemente, los derechos de los estados pueden entrar en conflicto con los derechos de las naciones y, por tanto, la justicia interestatal no es igual que la justicia internacional: el principio de

autodeterminación nacional ha sido invocado con el objetivo de socavar la integridad soberana de los estados y todavía hoy supone una amenaza para muchos de ellos. Pero, en la medida en que existe un amplio consenso acerca de que los estados deberían ser estados-nación, y que la doctrina oficial de la mayoría de los estados (aun cuando se consideran estados plurinacionales) es que son estados-nación, existe también un cierto grado de coincidencia entre las ideas de justicia interestatal e internacional.

Puesto que los estados son los principales agentes o actores de la política mundial, la idea de justicia interestatal es el principal significado en los debates que tienen lugar a diario en torno a la justicia en los asuntos mundiales. Cada estado sostiene que dispone de determinados derechos y deberes que no son de naturaleza meramente legal, sino que son morales. En otras palabras, cada estado defiende que su política es justa en el sentido de que es moralmente correcta ("justicia general"), y reclama igualdad o imparcialidad en sus relaciones con otros estados ("justicia particular"); reclama un derecho moral a la soberanía o independencia ("justicia sustantiva"), al tiempo que reclama que este derecho deba ser aplicado o administrado de la misma forma a todos los estados ("justicia formal"); afirma tener derecho a un trato igual que los demás estados a la hora de acceder a las oportunidades de comercio, o de votar en una asamblea internacional ("justicia aritmética"), al mismo tiempo que insiste en que su contribución financiera a una organización interestatal debe estar determinada por el tamaño de su producto nacional ("justicia proporcional"); reconoce derechos de todo tipo al resto de estados, a cambio de que se le reconozcan los mismos ("justicia conmutativa"), pero también puede, al menos en su retórica, argumentar partiendo de la idea de que existe un bien común de una determinada comunidad regional o de la comunidad mundial ("justicia distributiva").

1.2. JUSTICIA INDIVIDUAL O HUMANA

Por justicia individual o humana me refiero a las normas morales que otorgan derechos y deberes a los seres humanos individuales. Según la doctrina del derecho natural, la idea de la justicia humana precedía históricamente al desarrollo de la idea de justicia interestatal o internacional y quizá aportaba el principal fundamento intelectual en el que en su inicio se apoyaron estas últimas. Es decir, originalmente, los estados y las naciones fueron considerados sujetos de derechos y deberes porque las personas individuales tenían derechos y deberes, porque los gobernantes de los estados eran personas, y porque las naciones estaban formadas

por personas. Pero en el siglo XVIII, las ideas de justicia interestatal y justicia internacional habían comenzado a independizarse y, a partir de ese momento, se convirtieron en ideas autónomas con respecto a los medios por los que se habían llegado a establecer. Los derechos y los deberes pasaron a estar adscritos a la personalidad conceptual del estado como entidad diferenciada de sus gobernantes, y a la personalidad colectiva de la nación como algo diferente, y según algunos incluso superior, a la suma de sus miembros.

En este sistema, en el cual los derechos y los deberes eran aplicables directamente a los estados y a las naciones, el concepto de derechos y deberes humanos ha sobrevivido pero ocupando un lugar en la penumbra. Lejos de constituir la base de la que se deriva la idea de justicia o moralidad internacional, se ha convertido en algo potencialmente subversivo para la propia sociedad internacional. Esta posición se ve reflejada en la doctrina de los juristas internacionalistas positivistas de los siglos XVIII y XIX, según la cual los estados son los únicos sujetos del derecho internacional y los individuos tan sólo son el objeto de los acuerdos entre estados. La base de la coexistencia entre estados, expresada en el intercambio de reconocimiento de las jurisdicciones soberanas, supone una conspiración de silencio entre los gobiernos en relación con los derechos y deberes de sus respectivos ciudadanos. Esta conspiración se ve mitigada por la práctica de conceder derechos de asilo a los refugiados políticos procedentes de otros países, por el reconocimiento declaratorio de los derechos morales de los seres humanos en documentos como la Carta Atlántica, la Carta de Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como por la cooperación entre gobiernos en la práctica a través de la cual se reconocen los derechos humanos en terrenos como el trato a los prisioneros de guerra y la promoción del bienestar económico y social. Pero la idea de los *deberes* de los seres humanos individuales en la política internacional suscita la cuestión del conflicto entre estos deberes individuales y los de los estados —ésta fue la cuestión que planteó el Tribunal de Crímenes de Guerra de Nuremberg en relación a los soldados y los líderes políticos alemanes, y que se volvió a plantear en el caso de los soldados y líderes americanos responsables de llevar a cabo la guerra de Vietnam—[4]. También la idea de los *derechos* de los seres individuales en la política internacional hace surgir la cuestión del derecho y el deber de las personas y los grupos diferentes del estado a los que éste debe fidelidad, para que acudan en su ayuda en el caso de que sus derechos sean ignorados —el derecho de las potencias occidentales a proteger los derechos políticos de sus ciudadanos en los países de Europa del Este, el de los africanos a proteger los derechos de los sudafricanos negros, o el de China a proteger los derechos de las minorías chinas en el sudeste asiático—.

Éstas son cuestiones que, si son respondidas de determinada forma, conducen al desorden en las relaciones internacionales o incluso a la desintegración de la propia sociedad internacional. Por ello, en la actualidad, los representantes de los estados, cuando tratan de los derechos y los deberes de los seres humanos individuales, lo hacen en voz baja ya que, si los individuos tienen derechos susceptibles de ser defendidos por otros estados o autoridades internacionales, el resultado puede ser un límite a su propia autoridad, y si los individuos tienen deberes en relación con causas o movimientos que se sitúan más allá de las fronteras del estado del que son ciudadanos, el estado no puede contar con su lealtad.

1.3. JUSTICIA COSMOPOLITA O MUNDIAL

Además de la idea de justicia interestatal o internacional, y de la idea de justicia humana, debemos prestar atención a una tercera categoría de ideas que se refiere a la que puede ser denominada como justicia cosmopolita o justicia mundial. Se trata de ideas que intentan desentrañar aquello que está bien, o que es bueno, para el mundo en su conjunto, para una *civitas maxima* imaginada o una sociedad cosmopolita a la que pertenecen todos los individuos, y a la que deben quedar subordinados sus intereses. Este concepto de justicia como promotora de un bien común mundial es distinto del que afirma que los seres humanos individuales de todo el mundo tienen derechos y deberes. Lo que la justicia cosmopolita plantea es que todos estos individuos forman, o deberían formar, una sociedad o comunidad cuyos intereses o cuyo bien común delimite, o incluso determine, cuáles son los derechos y deberes individuales, de la misma forma que los derechos y deberes de los individuos dentro del estado han sido limitados o determinados por conceptos como el bien del estado, la mayor felicidad del mayor número de ciudadanos, o la voluntad general. Implica un concepto de justicia que es "proporcional" al tiempo que "aritmético", y "distributivo" al tiempo que "conmutativo".

Un concepto tal del bien común mundial se refiere, no a los fines o valores comunes de la sociedad de estados, sino a los fines o valores comunes de la sociedad universal formada por el conjunto de la humanidad, cuyos miembros son seres individuales. Este concepto está implícito en un buen número debates contemporáneos en los que se habla o se escribe como si dicha sociedad cosmopolita o mundial existiera en la actualidad. En los debates sobre cuestiones estratégicas o relacionadas con el control armamentístico, no es raro oír hablar de una guerra nuclear general no sólo en términos de un desastre para la sociedad de estados y de una vulneración de los derechos humanos individuales, sino como una amenaza

para la vida humana o la civilización humana misma. En las discusiones sobre el traspaso de recursos de los países ricos a los pobres, a veces el objetivo último no es lograr que los países pobres se vuelvan más ricos, ni promover los derechos de los individuos pobres a una vida mejor, sino conseguir que la distribución de la riqueza entre los miembros individuales de la sociedad humana sea más justa, o alcanzar unos estándares mínimos de riqueza o de bienestar dentro de esta sociedad. En las discusiones sobre cuestiones ecológicas o medioambientales, el llamamiento básico que se hace no es a la cooperación entre estados, ni a los derechos humanos y deberes individuales, sino a la solidaridad entre todos los seres humanos a la hora de afrontar los desafíos ecológicos y medioambientales que les afectan como seres humanos.

Si en la situación en la que se encuentra actualmente la política mundial, en la que los actores principales son los estados, la idea de justicia interestatal o internacional juega un papel dominante en los debates que tienen lugar a diario, y la idea de justicia humana juega un papel menor, la idea de justicia cosmopolita o mundial juega un papel aún más pequeño. La sociedad o comunidad mundial, cuyo bien común se aspira a definir, no existe salvo como idea o mito que quizá algún día llegue a tener fuerza pero que todavía no ha llegado a adquirirla. La gran masa de la humanidad política no tiene los medios para articular y agregar los intereses, y tampoco para poner en marcha los procesos de socialización y reclutamiento políticos que (según parece) constituyen los sellos distintivos de un sistema político. Si, en cierta medida, los intereses de la humanidad son articulados y agregados, y el sistema político universal es moldeado a través de un proceso de socialización y reclutamiento políticos, hoy en día esto ocurre a través del mecanismo de la sociedad de estados soberanos. Si queremos encontrar una guía que nos indique cuáles podrían ser los intereses del mundo en su conjunto, por ejemplo, en lo que se refiere al control de armamentos, o a la distribución de la población y de los recursos, o a la conservación del medioambiente, estamos obligados a fijarnos en cuáles son las percepciones de los estados soberanos y de las organizaciones internacionales que ellos dominan.

De hecho, no es que falten portavoces designados pos sí mismos del bien común de la "nave tierra" o de "este planeta en peligro". Pero las visiones de estos individuos, independientemente del mérito que puedan tener, no son el resultado de un proceso político de afirmación y reconciliación de intereses. Puesto que no son autentificados por un proceso político de este tipo, las opiniones de estos individuos constituyen una guía aún menos autorizada de lo que es el bien común de la humanidad, que las opiniones de los portavoces de los estados soberanos. Estos

últimos no son representativos, e incluso pueden ser tiránicos pero, al menos, hablan en nombre de una parte de la humanidad que es mayor que ellos mismos. Tampoco los portavoces de los grupos no gubernamentales (como las reuniones de expertos en control armamentístico, en desarrollo económico, o en cuestiones medioambientales) gozan de una autoridad de este tipo. Éstos pueden hablar con la autoridad de un sujeto particular, pero definir cuáles son los intereses de la humanidad es arrogarse un tipo de autoridad que sólo puede ser otorgada a través de un proceso político.

Si no nos queda más remedio que intentar descubrir cuál es el bien común del mundo, fundamentalmente a través de las posturas de los estados y de los estados reunidos en organizaciones internacionales, estaremos siempre ante una lente distorsionada. Las ideologías universales que adoptan los estados están evidentemente supeditadas a sus intereses particulares y los acuerdos a los que llegan son, obviamente, el producto de negociaciones y compromisos, y no de la consideración de cuáles son los intereses de la humanidad en su conjunto.

2. LA COMPATIBILIDAD DEL ORDEN Y LA JUSTICIA

Resulta obvio que el marco existente del orden internacional no es capaz de satisfacer algunas de las aspiraciones de justicia más profunda e intensamente compartidas. Como ha señalado el profesor Mazrui, esta afirmación no sólo describe la realidad de la escena internacional hoy en día, caracterizada por el conflicto entre los estados preocupados por mantener el orden, por un lado, y aquellos otros que dan prioridad al cambio justo, a costa del orden si es necesario, por otro. También existe una tensión inherente entre el orden que surge del sistema y la sociedad de estados, y las distintas aspiraciones de justicia que surgen de la política internacional. Esta tensión es expresada continuamente de una u otra forma.

Es cierto que la justicia, en cualquiera de sus formas, sólo puede ser conseguida en un contexto de orden. Sólo si existe un patrón de actividad social en el que los fines elementales o primarios de la vida social estén hasta cierto punto cubiertos, podrán garantizarse los fines secundarios o más avanzados. En principio, es cierto que la sociedad internacional, al ofrecer un contexto de un cierto orden, por muy rudimentario que éste sea, puede ser vista como una forma de allanar el camino para el disfrute de los distintos derechos en términos de igualdad. También es cierto que la sociedad internacional, hoy en día, a través de

organismos casi universales como las Naciones Unidas y sus agencias especializadas, está formalmente comprometida con algo que va mucho más allá del mantenimiento de un mínimo orden o coexistencia: ha adoptado la idea de la justicia internacional o interestatal, así como de la justicia individual o humana, e incluso se ha mostrado receptiva, a través de su apoyo a la idea de transferencia de recursos de los países ricos a los pobres, al objetivo de justicia mundial. Asimismo, facilita la cooperación intergubernamental en muchos campos con el fin de promover la puesta en práctica de estas ideas.

Pero, para empezar, el marco que ofrece el orden internacional resulta bastante inhóspito para proyectos que aspiren a poner en práctica una justicia cosmopolita o mundial. Si nos tomásemos en serio la idea de un bien común del mundo, tendríamos que considerar cuestiones como, por ejemplo, qué forma deberían adoptar, a la luz del interés general, las políticas de inmigración de todos los estados del mundo; qué países o qué áreas del mundo son las más necesitadas de capital y cuáles las menos necesitadas; cómo deberían ser reguladas las políticas comerciales y fiscales de todo el mundo de acuerdo con una serie de prioridades comunes; o qué resultados, a partir de la gran cantidad de conflictos violentos, civiles o internacionales que hay en el mundo, serían más conformes con los intereses generales de la humanidad.

Éstos son, por supuesto, asuntos que los gobiernos controlan, y sobre los cuales no parecen tener ningún interés en soltar las riendas mientras no ocurran cambios considerables en la sociedad humana. La posición que ocupan los gobiernos como guardianes de los intereses percibidos de sectores concretos de la humanidad supone un obstáculo conocido que impide que se vean a sí mismos simplemente como agencias que comparten la responsabilidad de que el bien común del mundo se lleve a la práctica. En ocasiones se dice que el compromiso que adquieren los países donantes, a través de las políticas de cooperación y comerciales, de lograr un nivel mínimo de bienestar económico en el mundo, implica y presupone aceptar la idea de que existen unos intereses de la comunidad de la humanidad. Por ejemplo, Kenneth Boulding argumenta que, puesto que la transferencia de recursos de los países ricos a los pobres es totalmente unilateral o no recíproca, esto significa que los ricos se ven a sí mismos como parte de una misma comunidad, de la que los pobres también forman parte. "Si A da algo a B sin esperar nada a cambio, debemos deducir que B es 'parte' de A, o que A y B forman parte de un sistema de intereses y organizaciones más amplio"[5]. Se podría argumentar que la idea de comunidad de la humanidad ofrece una mejor justificación de las transferencias de recursos que otras que a veces también se ofrecen. Es mejor, por ejemplo, que

la idea que a veces se utiliza en los países occidentales de que la ayuda a los pobres es necesaria para promover el orden o la estabilidad (entendidos como patrón que asegura los valores occidentales), o para evitar una revuelta de los "desposeídos" contra "los que tienen", o la idea que tanto aparece en la retórica de los países pobres de que es necesaria para que los ricos expíen sus culpas por los errores del pasado. No está claro, sin embargo, que la idea de comunidad de la humanidad juegue un papel tan relevante en la transferencia de recursos. Ni siquiera está claro que la transferencia de recursos haya adquirido una posición segura y estable entre los negocios permanentes de la sociedad internacional, atrapada como está entre la idea de que los países ricos deberían disminuir su implicación en el Tercer Mundo a un mínimo, por un lado y, por otro, la doctrina de que la ayuda es fundamentalmente una forma de perpetuar la dominación y la explotación y, por tanto, que es perjudicial para los intereses de los "desposeídos".

La idea de una justicia mundial o cosmopolita es perfectamente realizable, pero siempre y cuando se haga en el contexto de una sociedad cosmopolita. Las demandas de una justicia mundial son, por tanto, demandas a favor de una transformación del sistema y de la sociedad de estados, y son intrínsecamente revolucionarias. La justicia mundial puede, en último caso, reconciliarse con el orden mundial si tenemos una visión de una sociedad mundial o cosmopolita que dé cabida a ambos. Pero perseguir la idea de una justicia mundial en el contexto del sistema y de la sociedad de estados implica entrar en conflicto con los mecanismos a través de los cuales se mantiene el orden en la actualidad.

El marco del orden internacional también resulta inhóspito para las demandas de justicia humana, que representan un ingrediente muy poderoso de la política mundial hoy en día. La sociedad internacional se hace eco del concepto de derechos y deberes humanos que pueden ser afirmados frente al estado al que pertenecen los seres humanos concretos, pero se inhibe a la hora de llevar esto a la práctica, salvo de forma selectiva y distorsionada. Si la sociedad internacional realmente considerase la justicia humana como prioritaria, y la coexistencia como secundaria —si, como señala el profesor Mazrui, esto es lo que desean los estados africanos y asiáticos: por ejemplo, que la Carta de Naciones Unidas otorgase un lugar preferente a los derechos humanos en vez de al mantenimiento de la paz y la seguridad—, entonces, en una situación en la que no hubiera acuerdo sobre qué derechos humanos, o sobre la jerarquía de prioridades con la que deberían ser ordenados, el resultado no podría ser otro que el debilitamiento del orden internacional. Es en este punto donde la sociedad de estados —incluyendo, en contra de la opinión del profesor Mazrui, a los estados africanos y asiáticos— deja clara su

convicción de que el orden internacional es prioritario frente a la justicia humana. Creo que los estados africanos y asiáticos, al igual que otros estados, están dispuestos a subordinar el orden a la justicia humana sólo en algunos casos que les afecten directamente, pero que no están más dispuestos que los estados occidentales o los estados del bloque soviético a permitir que toda la estructura de coexistencia internacional se desmorone.

Existe otro obstáculo para que la justicia humana se pueda llevar a la práctica dentro del actual marco del orden internacional. Cuando las cuestiones de justicia humana adquieren un lugar preeminente en la agenda de las discusiones políticas mundiales, es porque esto forma parte de la política de algún o algunos estados concretos. Tras la Primera Guerra Mundial el mundo oyó hablar de la responsabilidad del Kaiser en la guerra, y tras la Segunda Guerra Mundial fue testigo del juicio y castigo a los líderes y soldados alemanes y japoneses por los crímenes de guerra y los crímenes contra la paz. Sin embargo, no fue testigo del juicio ni del castigo de los líderes ni de los soldados americanos, británicos y soviéticos que, *prima facie*, podrían haber sido tan culpables, o tan poco culpables, de ignorar sus obligaciones humanas como Goering, Yamamoto y el resto.

Con esto no quiero decir que la idea del juicio y castigo de los criminales de guerra por medio de procedimientos internacionales sea injusta o imprudente sino, simplemente, que funciona de forma selectiva. Que fueran estos hombres, y no otros, los que fueron llevados a juicio por los vencedores fue un accidente de la política de poder.

En el mismo sentido, el mundo ha oído hablar de los derechos humanos de las personas no europeas en Sudáfrica —y puede que incluso llegue a ver un cambio en la situación, debido a que los estados del África negra, y también otros estados, han seguido la política de denunciar estos hechos—, al igual que el mundo oyó en su momento hablar de los derechos de los súbditos cristianos del sultán de Turquía, puesto que determinadas potencias europeas decidieron defenderlos. Pero es menos probable que los derechos de los africanos en los estados del África negra, o los de los intelectuales en la Unión Soviética, o los de los tibetanos en China, o los de los nagas en la India, o los de los comunistas en Indonesia, sean defendidos por una acción internacional, ya que ésta no es la política de ningún grupo importante de estados. El orden internacional no ofrece una protección general de los derechos humanos sino una protección selectiva que está determinada, no por los méritos del caso en cuestión, sino por los avatares de la política internacional.

Existe, además, otro obstáculo. Incluso en los casos en que, como consecuencia de estos avatares de la política internacional, la sociedad internacional permite

la acción dirigida a poner en práctica la justicia humana, la acción no influye directamente sobre los seres humanos individuales sino que tiene lugar a través de la mediación de los estados soberanos que dan forma a esta acción de acuerdo con sus propios intereses. Consideremos el caso de la justicia económica mundial, que constituye el objetivo al que se dirige la transferencia de recursos de los países ricos a los países pobres. El objeto moral último de este proceso es mejorar el nivel material de vida de los seres humanos individuales en los países de Asia, África o América Latina. Pero los países donantes y las organizaciones internacionales afectadas transfieren recursos, no a los individuos directamente, sino a los gobiernos de los países de los que aquellos son ciudadanos. Como señala Julius Stone, queda en manos de estos gobiernos determinar los criterios según los cuales se distribuirán los recursos a los individuos, e incluso son los gobiernos los que pueden llegar a distribuirlos de forma arbitraria, o no distribuirlos en absoluto. Como él mismo dice, el supuesto no explícito de la transferencia de recursos es que los demandantes y beneficiarios reales de lo que él denomina "la comunidad a la que se debe justicia" no son los seres humanos individuales sino los gobiernos[6]. Las dudas que albergan los países donantes acerca de la forma en que los gobiernos de los países receptores distribuirán o no los recursos que aquellos les transfieren constituyen una de las principales causas que desincentivan la ayuda exterior. Pero no nos queda más remedio que estar de acuerdo con la conclusión a la que llega Stone de que, a pesar de que la transferencia de recursos, tal y como tiene lugar en la actualidad, no satisface el objetivo de lo que he llamado justicia humana, esto resulta inevitable dada la naturaleza de la sociedad internacional hoy en día: los países donantes y sus organizaciones no pueden determinar la forma en que los gobiernos receptores distribuyen los recursos (aunque a veces ponen condiciones sobre esta distribución) sin violar las normas más fundamentales de la coexistencia.

Si bien la sociedad internacional resulta considerablemente inhóspita para el concepto de justicia cosmopolita y sólo es capaz de acoger la idea de justicia humana de forma selectiva y ambigua, en cambio no es especialmente reacia a la idea de justicia interestatal o internacional. Como ya he comentado, la propia estructura de la coexistencia internacional depende de normas que atribuyen derechos y deberes a los estados, pero no depende necesariamente de normas morales sino de normas de procedimiento o reglas del juego que en la sociedad internacional moderna aparecen recogidas, en ocasiones, en el derecho internacional. Mientras que la idea de justicia mundial puede parecer totalmente irreconciliable con la estructura de la sociedad internacional, y que el concepto de justicia humana supone una posible amenaza para los fundamentos de esta última, la idea de justicia interestatal o internacional puede

reforzar la coexistencia entre estados añadiendo un imperativo moral al imperativo ilustrado de interés propio, y al imperativo de la ley en el que se basa.

Aun así, el orden internacional se mantiene a través de mecanismos que, sistemáticamente, se enfrentan a los principios más básicos de la justicia internacional y que cuentan con un amplio apoyo. No me refiero simplemente a que hoy en día haya estados y naciones a los que se les niegan sus derechos morales, o que incumplen sus responsabilidades morales, y tampoco a que exista una gran desigualdad y parcialidad en el disfrute de estos derechos o en el ejercicio de esas responsabilidades. Esto, efectivamente, ocurre, pero siempre ha sido así y es la condición normal de toda sociedad. A lo que me refiero es a que las instituciones y mecanismos en los que se apoya el orden internacional, aún cuando funcionen correctamente o, incluso, precisamente cuando funcionan correctamente y cuando llevan a cabo sus funciones —su funcionamiento será objeto de análisis en la segunda parte de este libro— necesariamente infringen el concepto habitual de justicia.

Consideremos, por ejemplo, el papel que juega la institución del equilibrio de poder en el orden internacional. Esta institución supone una agresión al concepto habitual de justicia ya que supone la aprobación de la guerra contra un estado cuyo poder amenaza con volverse preponderante, sin que dicho estado haya cometido ninguna infracción legal o moral. Asimismo, sacrifica los intereses de los estados pequeños, los cuales pueden ser absorbidos o divididos si esto contribuye al equilibrio. O, en el caso de su variante contemporánea, el "equilibrio del terror", magnifica y explota el riesgo de destrucción. Aun así, se trata de una institución cuyo papel en el mantenimiento del orden en el sistema internacional ha sido central tanto en el pasado como en el presente.

Consideremos el papel de otra institución: la guerra. La guerra también juega un papel central en el mantenimiento del orden internacional garantizando la ejecución del derecho internacional, contribuyendo a mantener el equilibrio de poder y llevando a cabo los cambios que se consideran justos por consenso. Pero, al mismo tiempo, la guerra puede ser utilizada para transgredir el derecho internacional, para socavar el equilibrio de poder, para evitar que se produzcan cambios justos o para provocar cambios injustos. Asimismo, una vez utilizado, ya sea por una causa justa o por una injusta, puede generar una dinámica propia dejando de ser un instrumento en manos de quienes la declararon, y transformando la situación y sus protagonistas en algo completamente diferente.

Consideremos también el derecho internacional. No se trata simplemente de que el derecho internacional santifique el *status quo* sin aportar un proceso legislativo por el cual se pueda modificar la ley por consenso obligando así a que

las presiones a favor del cambio tengan que convertirse en demandas de que la ley sea violada en nombre de la justicia. Ocurre, además, que cuando la ley es violada, y surge una nueva situación como resultado, no del triunfo de la justicia, sino del triunfo de la fuerza, el derecho internacional acepta esta situación como legítima y refuerza a los medios por los que ésta llega a consolidarse. Como escribe Mazrui, el derecho internacional condena la agresión pero, una vez que la agresión ha tenido éxito, deja de ser condenada. El conflicto entre el derecho internacional y la justicia internacional es endémico ya que las situaciones que el derecho toma como punto de partida no son sino una serie de *faits accomplis* que han surgido del uso y de la amenaza mediante la fuerza, y que han sido legitimados por el principio de que los tratados firmados bajo coacción son válidos.

Es más, contrariamente a muchas de las reflexiones superficiales que se han hecho sobre este tema, no se trata de que esta tendencia del derecho internacional a acomodarse a la política del poder sea un defecto poco afortunado, pero corregible y susceptible de desaparecer por obra de algún profesor de derecho internacional bien intencionado o por obra de algún bien pensante informe de la Comisión de Derecho Internacional. Todo parece indicar que esta característica del derecho internacional, que lo sitúa en contradicción con la justicia elemental es vital para su funcionamiento y que, si dejara de tenerla, perdería de tal forma el contacto con la realidad internacional que ya no podría jugar ningún papel.

O consideremos el papel que juegan en el mantenimiento del orden internacional las grandes potencias. Las grandes potencias contribuyen al orden internacional manteniendo los sistemas locales de hegemonía dentro de los cuales el orden es impuesto desde arriba, y colaborando entre sí para controlar el equilibrio de poder global y, de vez en cuando, para imponer su voluntad conjunta sobre otros. Pero las grandes potencias, cuando contribuyen de esta forma al orden internacional, lo hacen a costa de infligir una injusticia sistemática a los derechos de los estados y naciones pequeños. Éste ha sido el caso de la injusticia que han sufrido los estados que caen dentro de la esfera de hegemonía soviética en Europa del Este o de la esfera de hegemonía americana en el Caribe; la injusticia que tiene cabida en la Carta de Naciones Unidas, que prevé un sistema de seguridad colectiva que no puede operar en contra de las grandes potencias; o la injusticia que siempre sufren las pequeñas potencias cuando las grandes llegan a acuerdos que las perjudican.

No existe una incompatibilidad general entre el orden en abstracto, en el sentido en el que lo hemos definido, y la justicia en cualquiera de los significados a los que hemos aludido. En otras palabras, podemos imaginar una sociedad en la que existe un patrón de actividad que alimenta los objetivos elementales o primarios de

la vida social y que, además, permite alcanzar los objetivos secundarios de justicia o igualdad, para los estados, para los individuos, y en términos del bien común para el mundo. *A priori* no existe ninguna razón para argumentar que una sociedad de este tipo sea inalcanzable, o que sea incompatible perseguir tanto el orden mundial como la justicia mundial. Sin embargo, sí existe una incompatibilidad entre, por un lado, las normas e instituciones que en la actualidad mantienen el orden dentro de la sociedad de estados y, por otro, las demandas de justicia mundial, que implican la destrucción de esta sociedad; las demandas de justicia humana, que sólo tienen cabida en ella de forma selectiva y parcial; y las demandas de justicia interestatal e internacional, a las que la sociedad de estados no es especialmente hostil, pero a las que tampoco puede satisfacer más que parcialmente.

3. LA CUESTIÓN DE LA PRIORIDAD

Puesto que el marco de la sociedad internacional no logra satisfacer estas ideas de justicia, ¿qué consecuencias tendrían para el orden internacional los intentos de llevarlas a cabo? ¿Acaso la única forma de alcanzar la justicia en la política internacional, en sus distintas versiones, es minando el orden internacional? En ese caso, ¿cuál de las dos cosas debería tener prioridad?

Es posible distinguir tres doctrinas típicas-ideales que ofrecen respuestas a estas preguntas. En primer lugar, existe la visión conservadora u ortodoxa que ve un conflicto inherente entre los valores del orden y los valores de la justicia en la política mundial, y que considera que los primeros tienen prioridad sobre los segundos. La sociedad internacional es una sociedad de la que no se puede esperar más que un "orden mínimo" o coexistencia, y en la que las demandas de un "orden óptimo" amenazarían con socavar el pequeño terreno de consenso sobre el que se construye esa coexistencia.

En segundo lugar, existe una visión revolucionaria que también parte de la base de que hay un conflicto inherente entre el marco actual del orden internacional y la consecución de la justicia, pero que considera que la segunda es el valor que debe imponerse: que se haga justicia "aunque perezca el mundo". No obstante, el revolucionario no cree que la tierra vaya a perecer, sino que aspira a que, tras un periodo de desorden transitorio y quizá limitado a un área geográfica determinada, se reestablezca un orden que garantice los cambios justos que desea que se produzcan. Ésta ha sido la doctrina de algunos africanos negros con respecto a su continente, de los nacionalistas árabes con respecto a los territorios árabes y de los primeros bolcheviques y, más tarde, de China con respecto al mundo en su conjunto.

En tercer lugar, existe una visión liberal o progresista que siempre ha representado a una importante rama de pensamiento sobre la política exterior de occidente, que (quizá sin negarlo por completo) es reticente a aceptar que el conflicto entre el orden y la justicia en la política mundial sea inevitable, y que continuamente está buscando formas de reconciliar el uno con la otra. Por ejemplo, tiende a considerar la corrección de las injusticias como el verdadero camino para fortalecer el orden internacional: el fin del *apartheid* o de "los últimos vestigios del colonialismo" sería la mejor forma de que los estados del África negra se integren en el sistema de "paz y seguridad"; la consecución de la justicia económica para los pueblos pobres del mundo sería la vía para evitar el que, de otra forma, sería un enfrentamiento inevitable entre los "que tienen" y los "desposeídos". Tiende a no querer reconocer que, en algunos casos, la justicia no puede ser lograda a través de procedimientos en los que se obtenga el consentimiento de todos, o un consenso. Tiende a considerar que los intentos de alcanzar la justicia mediante un quebrantamiento del orden son contraproducentes y llama a los abogados del "orden" y los de la "justicia" a permanecer dentro de los límites de un sistema moral que dé cabida a ambos, y que permita que se produzcan ajustes a través de acuerdos mutuos.

Está claro que las demandas a favor de que se mantenga el orden y de que se fomente el cambio justo en la política mundial no son mutuamente excluyentes, y que a veces existe margen para reconciliarlas. Cualquier régimen que aporte orden a la política mundial tendrá que aplacar las demandas a favor de un cambio justo, al menos hasta cierto punto, si es que pretende que aquél dure. En este sentido, la búsqueda ilustrada del orden como objetivo también tendrá en cuenta la demanda de justicia. De la misma forma, la demanda de un cambio justo tendrá que tener en cuenta el objetivo del orden. Los cambios que se produzcan sólo pueden asegurarse si son incorporados a un régimen que ofrezca orden.

A veces es posible que se produzca un cambio que se haya acordado como justo con el consentimiento de las partes afectadas, en cuyo caso no se vulnerarán las bases del orden internacional. La liberación de los pueblos africanos y asiáticos con respecto a los imperios europeos ha estado acompañada de violencia y de desorden, y quienes lucharon por ella subordinaron de forma consciente el orden a la justicia. Pero la transferencia ordenada del poder por parte de los gobiernos de las metrópolis a estas naciones que estaban sujetas a ellas también jugó un papel. También está claro que, incluso cuando no existe el consentimiento de todas las partes afectadas, pero existe una evidencia clara de consenso por parte de la sociedad internacional en su conjunto a favor de un cambio que se considera justo —y especialmente si el consenso incluye también a las grandes potencias—, el cambio puede tener lugar sin provocar más que

un cierto desorden local y transitorio, después del cual el orden internacional en su conjunto puede resurgir intacto o incluso reforzado con respecto a la situación anterior. Apenas cabe duda de que una sociedad internacional que ha alcanzado un consenso, no sólo sobre el orden, sino sobre todo un conjunto amplio de conceptos de la justicia internacional, humana, y quizá también mundial, estará probablemente en una posición de mayor fuerza a la hora de mantener el marco de orden mínimo o coexistencia que una que no ha llegado a esa situación.

El conflicto entre el orden internacional y las demandas de un cambio justo surge en aquellos casos en los que no existe consenso sobre lo que implica la justicia, y cuando presionar con demandas de justicia supone reabrir cuestiones que el objetivo de la coexistencia exige mantener cerradas.

Si, por ejemplo, existiera un consenso dentro de Naciones Unidas a favor de la intervención militar en Sudáfrica para aplicar la autodeterminación nacional de las poblaciones negras mayoritarias y para defender los derechos políticos de los africanos negros que incluyera a las grandes potencias, sería posible considerar que dicha intervención no supondría una amenaza para el orden internacional, o que incluso lo reforzaría ya que confirmaría la existencia de un nuevo grado de solidaridad moral en la sociedad internacional. En ausencia de un consenso tal, las demandas de intervención militar exterior suponen la subordinación del orden a consideraciones de justicia internacional y humana. El argumento que, desde 1963, han venido utilizando los estados del África negra en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para que se reconozca que el *apartheid* no supone sólo una violación de los derechos humanos sino una amenaza para la paz, hace que su posición sea confusa, al margen de los méritos que este argumento pueda tener como estrategia de desarrollo del derecho de la Carta o como táctica política: precisamente quienes proponen la intervención desean que se produzca una amenaza para la paz, y quienes se mueven por consideraciones de justicia y no de paz.

La acción militar que llevó a cabo la India arrebatando Goa a Portugal en 1961, y la que llevó a cabo Indonesia en Irian occidental en 1962 también representan un quebrantamiento de la paz en aras de un cambio concebido como justo. Es interesante que, en estos casos, al igual que en el caso de la propuesta de intervención militar en Sudáfrica, las justificaciones que se ofrecieron estaban relacionadas tanto con el orden como con la justicia: en el caso de Goa, Krishna Menon defendió la acción de la India como una necesidad de responder a la agresión de Portugal en 1510, fecha desde la cual se había producido una "agresión permanente". De forma similar, la intervención india en Pakistán oriental en 1971 fue defendida, entre otras cosas, como una respuesta frente a la "agresión demográfica". Por tanto, los revolucionarios se adaptan a las modalidades dominantes del sistema.

Pero cuando las demandas de justicia son planteadas sin que exista consenso en la sociedad internacional acerca de lo que implica la justicia, se abre la posibilidad de que quiebre el consenso existente en torno al orden o a una coexistencia mínima. En ese caso, debe afrontarse la cuestión de qué debe tener prioridad, si el orden o la justicia.

En este trabajo he intentado evitar dar una "definición fuerte" del término "orden" que pudiera suponer un juicio *a priori* del valor del orden como objetivo humano. Pero, por otra parte, sostengo que el orden es deseable o valioso para los asuntos humanos y, en principio, para la política mundial.

El orden en la vida social es deseable porque es condición para la realización de otros valores. A menos que haya un patrón de actividad humana que sostenga los objetivos elementales, primarios y universales de la vida social, no será posible alcanzar o preservar los objetivos más avanzados, secundarios, o específicos de cada una de las sociedades. El orden internacional, u orden de la sociedad de estados, es condición para que tengan lugar la justicia y la igualdad entre los estados o las naciones. No puede existir algo como el derecho igual de los estados a la independencia o de las naciones a gobernarse a sí mismas si no es en un contexto de orden internacional. De la misma forma, el orden mundial, u orden en la gran sociedad formada por el conjunto de la humanidad, es condición para la realización del objetivo de la justicia humana o cosmopolita. Si no hay un mínimo de seguridad frente a la violencia, de respeto a los acuerdos y de estabilidad en las normas de la propiedad, el objetivo de la justicia política, social y económica para los individuos, o de la distribución justa de las cargas y las recompensas con relación al bien común del mundo no tienen sentido.

Por tanto, el orden en la política mundial no sólo es valioso, también es en cierta forma prioritario frente a otros objetivos como, por ejemplo, la justicia. No obstante, de esto no se deduce que el orden sea preferible a la justicia. De hecho, tanto la idea del orden como la idea de justicia son parte del sistema de valores y del repertorio retórico y de justificaciones que utilizan todos los actores en la política mundial. Quienes abogan por la justicia revolucionaria esperan que llegue el tiempo en que se consolide un nuevo orden que refuerce los logros de la revolución. Quienes abogan por el orden lo hacen, en parte, porque consideran que el orden existente es moralmente satisfactorio, o al menos no lo suficientemente insatisfactorio como para ser perturbado. La cuestión del orden *versus* la justicia siempre estará presente en las consideraciones de las partes de cada caso concreto.

Es más, cuando se evalúan los méritos de un caso concreto, no se puede afirmar la prioridad del orden sobre la justicia sin evaluar previamente si el orden existente es injusto o no y, en su caso, en qué medida. ¿Por qué consideramos que el orden existente es valioso? Mazrui escribe que "la importancia de la paz es, en última instancia,

derivativa. Llevada hasta sus últimas consecuencias la paz es importante porque "la dignidad y el valor de la persona humana" son importantes"[7]. Quienes no desean socavar el orden internacional como forma de lograr la justicia anticolonial, racial o económica llegan a esta conclusión ponderando su valoración de la justicia y del orden, independientemente de que se refieran o no a ellas.

Además, dada la fortaleza del marco del orden internacional, éste es capaz de soportar el efecto de los violentos ataques que se llevan a cabo en nombre de la "justicia". Por ejemplo, en la actualidad, la paz nuclear ha permitido que en el nivel "subnuclear" tengan lugar guerras justas de liberación nacional, y la paz internacional o interestatal ha dejado margen para la violencia interna o civil justa.

También debemos tener en cuenta que el consenso a favor de un cambio justo es algo incierto, y que los ataques violentos al orden existente que buscan cambios justos pueden tener el efecto de alterar el consenso presente. En ocasiones, es la misma lucha por el cambio justo la que crea un nuevo consenso a favor de este cambio que no existía en el momento en que dio comienzo la lucha. Hoy, por ejemplo, se puede decir que existe consenso en la sociedad internacional en torno a la idea de que la soberanía de las potencias coloniales sobre los territorios sometidos es ilegítima, y que la violencia ejercida contra dichas potencias para conseguir la liberación nacional es justa. Pero este consenso no existía en las primeras décadas de la lucha anticolonial y, si existe hoy en día, es como consecuencia de esta lucha. Por tanto, mientras que el orden en la política mundial es algo valioso y una condición para que se puedan realizar otros valores, no debe ser entendido como un valor preeminente. Demostrar que una determinada institución o curso de acción promueven el orden no implica presuponer que esa institución sea deseable ni que se deba seguir ese curso de acción.

NOTAS

1. Ali Mazrui, *Towards a Pax Africana* (Londres: Weidenfeld & Nicolson, 1967).
2. Las distinciones entre la justicia general y particular, formal y significativa, aritmética y proporcional, conmutativa y distributiva están todas en la obra de Aristóteles. Para un análisis contemporáneo, consúltese Morris Ginsberg, *On Justice in Society* (Londres: Heinemann, 1965) y John Rawls, *A Theory of Justice* (Oxford University Press, 1972). (Traducción española: *Teoría de la Justicia*, Madrid: Fondo Cultura Económica de España, 1997, 2ª ed.)
3. *Laws*, I, VI.
4. Véase, Telford Taylor, *Nuremberg and Vietnam, an American Tragedy* (Nueva York: Random House, 1970).
5. Kenneth Boulding, "The Concept of World Interest", *Economics and the Idea of Mankind*, Bert F. Hoselitz (ed.) (Columbia University Press, 1965), p. 55.
6. Julius Stone, "Approaches to the Notion of International Justice", en *The Future of the International Legal Order: Trends and Patterns*, ed. C. Black y Richard A. Falk, vol. I (Princeton University Press , 1969).
7. Mazrui, *Towards a Pax Africana*, p. 137.

PARTE 2

EL ORDEN EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO

CAPÍTULO 5

EL EQUILIBRIO DE PODER Y EL ORDEN INTERNACIONAL

En este capítulo me propongo abordar las siguientes cuestiones: ¿qué es el equilibrio de poder?, ¿cómo contribuye el equilibrio de poder al orden internacional?, ¿qué relevancia tiene el equilibrio de poder para el mantenimiento del orden internacional hoy en día?

1. EL EQUILIBRIO DE PODER

Por "equilibrio de poder" aquí nos referimos a lo mismo que Vattel: "un estado de las cosas tal que ningún poder está en una posición preponderante de forma que pueda imponer la ley a los demás"[1]. Cuando utilizamos este término normalmente es el poder militar lo que tenemos en mente, pero también se puede referir a otros tipos de poder en la política mundial. El estado de las cosas del que habla Vattel puede ser alcanzado por múltiples vías.

En primer lugar, debemos distinguir entre un equilibrio de poder sencillo de uno complejo, es decir, entre un equilibrio de poder entre dos potencias y uno entre tres o más. Un ejemplo de equilibrio de poder sencillo es el enfrentamiento entre Francia y España / Austria de los Habsburgo durante los siglos XVI y XVII, así como el

enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética durante la guerra fría. Una ilustración del equilibrio de poder complejo es la situación en la que se encontraba Europa a mediados del siglo XVIII, cuando a Francia y a Austria, separadas ya de España, se unieron como grandes potencias Inglaterra, Rusia y Prusia. Otro ejemplo lo constituye la política mundial en la coyuntura actual, cuando a Estados Unidos y la Unión Soviética se unió China como gran potencia, Japón se convirtió en una potencial cuarta gran potencia, y el grupo de potencias de Europa occidental en una potencial quinta gran potencia. Sin embargo, en ningún momento de la historia ha existido un equilibrio de poder perfectamente sencillo o perfectamente complejo. Las situaciones de equilibrio de poder sencillo siempre se han visto complicadas por la existencia de otros poderes, cuya capacidad para influir sobre el curso de los acontecimientos puede haber sido débil pero siempre mayor que cero[2]. Las situaciones de equilibrio de poder complejo pueden ser simplificadas por alianzas diplomáticas como, por ejemplo, la comprensión del equilibrio entre las seis potencias de la época anterior a la Primera Guerra Mundial en una división sencilla entre la Triple Alianza y la Triple Entente.

Mientras que un equilibrio de poder sencillo requiere, necesariamente, que haya igualdad o paridad entre las potencias que detentan el poder, éste no es un requisito del equilibrio de poder complejo. En una situación en la que tres o más potencias compiten entre sí, que surjan grandes desigualdades de poder entre ellas no necesariamente lleva a la más fuerte a ocupar una posición preponderante, ya que las otras tienen la posibilidad de aliarse contra ella.

En un equilibrio de poder sencillo lo único que puede hacer una potencia, si se está quedando en una posición rezagada, es aumentar su propia fuerza intrínseca (por ejemplo, durante el siglo XVIII, podía aumentar su territorio y su población; en el siglo XIX, su industria y su organización militar; en el siglo XX, su tecnología militar). Puesto que en el equilibrio de poder complejo existe la posibilidad adicional de explotar la existencia de otras potencias, ya sea absorbiéndolas, dividiéndolas, o aliándose con ellas, a menudo se ha dicho que los equilibrios de poder complejos son más estables que los sencillos[3].

En segundo lugar, debemos distinguir entre el equilibrio de poder general, es decir, la ausencia de una potencia preponderante en todo el sistema internacional, y el equilibrio de poder local o particular, que tiene lugar en un área o segmento del sistema. Hoy en día, en algunas áreas del mundo como Oriente Próximo, el subcontinente indio, o el sudeste asiático, se puede decir que existe un equilibrio de poder local; en cambio, en otras, como el este de Europa o el Caribe, lo que hay es una potencia local preponderante. Ambas situaciones son

compatibles con la existencia de un equilibrio de poder general en el sistema internacional en su conjunto.

La distinción entre equilibrio general y equilibrios locales no debe confundirse con la diferencia entre equilibrio dominante y equilibrios subordinados. En la actualidad, el equilibro de poder soviético-americano (a veces llamado "equilibrio central") es el equilibrio dominante en el mundo, mientras que los equilibrios locales de Oriente Próximo, el subcontinente indio y el sudeste asiático están subordinados al anterior en la medida en que les afecta mucho más de lo que éstos afectan al primero. En ocasiones, las potencias que dan lugar al equilibrio de poder dominante participan directamente en un equilibrio subordinado, como es el caso de la Unión Soviética y Estados Unidos que hoy en día son parte del equilibrio en Oriente Próximo.

Burke utiliza esta distinción entre equilibrio dominante y equilibrio subordinado cuando se refiere a la relación que existía entre Gran Bretaña, Francia y España a finales del siglo XVIII como "el gran equilibrio del centro" en Europa, que suponía un contrapeso al "equilibrio del norte", al "equilibrio de Alemania" y al "equilibrio de Italia"[4]. No obstante, el equilibrio dominante no deja de ser un equilibrio concreto, y no debe ser identificado con el equilibrio general del sistema en su conjunto.

En tercer lugar, debemos distinguir entre el equilibrio de poder que existe de forma subjetiva del que existe de forma objetiva. Una cosa es decir que, por lo general, se cree que existe una situación en la que ningún estado es preponderante en cuanto a su fuerza militar y otra decir que, realmente, no hay ningún estado que sea preponderante. A veces se cree que, entre dos partes, existe un equilibrio de poder militar, sin más, cuando en realidad esto no refleja su posición "verdadera", tal cual se manifiesta con el transcurso de los acontecimientos. Por ejemplo, en Europa, en el invierno de 1939-1940, estaba ampliamente extendida la creencia de que existía un equilibrio militar entre los aliados y Alemania, pero unas pocas semanas de enfrentamientos durante la primavera fueron suficientes para demostrar que la situación era otra. Un equilibrio de poder, entendido en el sentido en que lo hace Vattel, requiere que esté extendida la creencia de que existe; sin embargo, esto no es suficiente para que el equilibrio exista objetivamente, y no sólo subjetivamente. Si (tomando un ejemplo de equilibrio de poder sencillo) un estado no se encuentra en posición de asegurarse una victoria fácil sobre otro, pero está extendida la creencia de que sí lo está, podrá (según lo entiende Vattel) "imponer la ley" al otro. El problema de mantener el equilibrio de poder no consiste sólo en asegurarse de que existe un equilibrio militar, es también

cuestión de asegurarse de que existe una creencia en el mismo. El significado principal de una victoria en el campo de batalla puede no ser cómo afecta al resultado de futuras batallas, sino cómo afecta a las creencias sobre esos resultados. En este sentido, la victoria alemana en Europa occidental en 1940 no demostró que el equilibrio de poder que hasta entonces se creía que existía, "en realidad" no existiera, sino que creó una situación nueva en la que el equilibrio de poder que había existido hasta ese momento fue reemplazado por la preponderancia alemana.

Pero si bien el elemento subjetivo de las creencias es necesario para que exista el equilibrio de poder, no resulta suficiente. Si una potencia se encuentra, de hecho, en posición de obtener una victoria fácil sobre su vecino, aunque la creencia generalizada sea que ambas están equilibradas, las creencias en las que se basa el equilibrio de poder pronto demostrarán ser falsas y se dará paso a una nueva situación subjetiva. Un equilibrio de poder que descansa, no sobre la voluntad y la capacidad real de un estado para soportar los ataques de otro, sino que simplemente se basa en la apariencia, es probable que sea frágil y efímero.

En cuarto lugar, debemos distinguir entre el equilibrio de poder que es fortuito y el que ha sido buscado. Un equilibrio de poder fortuito es el que surge sin que detrás de él haya un esfuerzo consciente de las partes para crearlo. Un equilibrio buscado es el que debe su existencia, al menos en parte, a las políticas deliberadas de una o de ambas partes.

La distinción entre un equilibrio fortuito y otro buscado no debe ser confundida con la distinción entre políticas que buscan conseguir el equilibrio, y que han sido "libremente elegidas", y políticas que están "determinadas". Muchos autores que han concebido el equilibrio de poder como algo que se crea de forma deliberada han insistido en que los estados amenazados por una potencia potencialmente dominante pueden optar por no intentar contrarrestar su poder. Por ejemplo, autores como Burke, Gentz y Heeren, que vivieron bajo la sombra del posible colapso del equilibrio de poder en Europa como consecuencia de la expansión de la Francia revolucionaria y de la Francia napoleónica, y que invocaron a la adopción políticas de resistencia, tuvieron la sensación clara de que el resto de Europa no lograría contrarrestar ese poder, al igual que el mundo antiguo no consiguió ofrecer un contrapeso a Roma[5].

Estos autores pueden ser contrastados con otros que —como Rousseau y Arnold Toynbee— consideran que el equilibrio de poder es la consecuencia de una ley histórica de desafíos y respuestas según la cual, cuando aparece una amenaza para el equilibrio, siempre surgirá alguna tendencia que logre contrarrestarla[6]. Si bien el primer grupo de pensadores enfatiza la posibilidad de que un desafío al

equilibrio de poder no encuentre respuesta, y el segundo afirma que existe una tendencia histórica a que se produzcan respuestas, ambos consideran el equilibrio de poder como algo buscado, y no como un resultado fortuito.

Un equilibrio de poder puramente fortuito puede ser, simplemente, un *impasse* en una lucha a muerte entre dos potencias contrincantes que buscan el engrandecimiento absoluto. En cambio, un equilibrio de poder buscado presupone que, al menos una de las partes, en lugar de perseguir una expansión total de su poder, lo que persigue es ajustarlo en relación con el poder de la otra parte. Para ello, realiza una estimación del potencial militar del oponente, y tiene esto en cuenta para determinar cuál es el nivel de su propio potencial militar, independientemente de que busque un nivel mayor, igual o menor que el de su oponente. Ésta es la postura normal de cualquier estado que actúe "racionalmente" (es decir, de forma consistente, tanto internamente como en relación con determinados fines) dentro del sistema de la política de poder. Pero el concepto de equilibrio de poder buscado abarca toda una serie de posibilidades.

La forma más básica que adopta el equilibrio de poder buscado es la de un equilibrio entre dos potencias en el que la política de una de ellas consiste en evitar que la otra se convierta en una potencia militarmente preponderante. Una forma más sofisticada es la del equilibrio de poder entre tres potencias en el que una de ellas intenta evitar que cualquiera de las otras se conviertan en potencias preponderantes, no sólo aumentando su propio potencial militar, sino también aliándose con la más débil de las otras dos potencias: ésta es la política conocida como "mantenimiento del equilibrio". Este tipo de política de equilibrio de poder era habitual en el mundo antiguo, como señala David Hume refiriéndose fundamentalmente al famoso relato que hace Polibio de la política de Hiero de Siracusa, que se alió con Cartago frente a Roma[7].

La complejidad aumenta entre esta situación y una política de mantenimiento del equilibrio de poder a través del sistema internacional en su conjunto. Esta última presupone una habilidad para percibir un único sistema o ámbito de fuerzas a partir de la interacción de una pluralidad de potencias. También presupone un sistema diplomático continuo y universal, que dota a la potencia en cuestión de información sobre los movimientos de todos los estados dentro del sistema, y de los medios para tomar las medidas pertinentes. Esta política de mantenimiento del equilibrio a través del sistema internacional en su conjunto parece tener su origen en la Italia del siglo XV y se desarrolló posteriormente con la difusión de las embajadas permanentes. No se implantó de forma definitiva en el pensamiento europeo hasta el siglo XVII y lo hizo junto con la idea de que la política europea formaba un único sistema[8].

Un paso adicional en la complejidad de formas que puede adoptar el equilibrio de poder es este equilibrio considerado como un objetivo deliberado del sistema en su conjunto y no sólo como resultado de las políticas de estados concretos que se oponen a la preponderancia de una de las potencias en todos y cada uno de los recovecos del sistema. Esta idea implica la posibilidad de que los estados colaboren entre sí para alcanzar el objetivo, común a todos ellos, de mantener el equilibrio. Así queda reflejado, por ejemplo, en las grandes alianzas frente a las potencias potencialmente dominantes que se han ido formado sucesivamente en los tiempos modernos. Implica también que cada uno de los estados no sólo debe contrarrestar la preponderancia amenazada de otras potencias sino que, además, debe asumir la responsabilidad de no alterar el equilibrio. Es decir, que implica tanto restricción de los otros como autorrestricción. La idea de que el mantenimiento del equilibrio de poder a través del sistema internacional en su conjunto debía ser un objetivo común a todos los estados del sistema surgió en Europa durante los siglos XVII y XVIII, y especialmente como parte de las coaliciones que se formaron contra Luis XIV y que se explicitaron en el preámbulo del Tratado de Utrecht en 1713.

2. LAS FUNCIONES DEL EQUILIBRIO DE PODER

Podemos considerar que el mantenimiento del equilibrio de poder ha cumplido tres funciones históricas en el sistema de estados moderno:

1. Que haya existido un equilibrio de poder general en el conjunto del sistema internacional ha servido para impedir que el sistema se transforme, por medio de conquistas, en un imperio universal.
2. Que hayan existido equilibrios de poder locales ha servido para proteger la independencia de los estados de determinadas zonas frente a la posibilidad de que fueran absorbidos o dominados por una potencia preponderante en esa zona.
3. Tanto el equilibrio de poder general como el equilibrio de poder local, cuando se han dado, han creado las condiciones para que puedan operar otras instituciones de las que depende el orden internacional (la diplomacia, la guerra, el derecho internacional, y la preeminencia decisoria de las grandes potencias).

La idea de que los equilibrios de poder han cumplido funciones positivas para el orden internacional y, por tanto, que el cumplimiento de dichas funciones

constituye un objetivo valioso o legítimo de la labor de los estadistas, ha sido muy criticada durante el presente siglo. En estos momentos, la crítica se centra en que se trata de un concepto oscuro y de escaso significado; en que las generalizaciones históricas en las que se basa no han sido demostradas y, además, son indemostrables; y en que asume que, en el ámbito internacional, todos los comportamientos están guiados por la búsqueda de poder. A principios de este siglo, especialmente durante y después de la Primera Guerra Mundial, quienes criticaban la doctrina del equilibrio de poder enfatizaban, no que ésta fuera ininteligible o indemostrable, sino que la búsqueda del equilibrio de poder tenía efectos sobre el orden internacional que no eran positivos, sino negativos. Concretamente, afirmaban que los intentos de mantener el equilibrio de poder podían llevar a la guerra, que solamente beneficiaban a los intereses de las grandes potencias y se realizaban a costa de los intereses de las pequeñas potencias, y que vulneraban el derecho internacional. Me ocuparé en primer lugar de estas últimas críticas.

Los intentos de conseguir un equilibrio de poder no siempre han tenido como resultado el mantenimiento de la paz. Sin embargo, la principal función del equilibrio de poder, no consiste en mantener la paz sino en mantener el sistema de estados. El mantenimiento del equilibrio de poder exige recurrir a la guerra si ésta es la única forma de controlar el poder de un estado potencialmente dominante. No obstante, se puede argumentar que el mantenimiento de la paz es un objetivo que se alcanza indirectamente a través del equilibrio de poder. Los equilibrios de poder estables (es decir, que tienen características intrínsecas que facilitan su persistencia) pueden contribuir a que desaparezcan las causas por las que se emprende una guerra preventiva.

El principio de mantenimiento del equilibrio de poder indudablemente ha tendido a operar a favor de las grandes potencias y en perjuicio de las pequeñas. A menudo, el equilibrio de poder entre las grandes potencias se ha mantenido a través de la división y absorción de las potencias pequeñas: la llamativa disminución del número de estados europeos entre 1648 y 1914 ilustra este intento por parte de los grandes estados de absorber a los pequeños, como forma de aplicar el principio de compensación que permitía mantener el equilibrio de poder. Este tipo de situaciones ha suscitado denuncias constantes del principio de equilibrio de poder como algo que no suponía sino el engrandecimiento colectivo de las grandes potencias. El ejemplo clásico es la división y reparto de Polonia entre Austria, Rusia y Prusia en 1772. Quienes, como Gentz y Burke, argumentaban que el reparto de Polonia era una aberración y una vulneración del verdadero principio de equilibrio de poder que implicaba respeto por la independencia de los estados,

tanto grandes como pequeños, partían de un concepto idealizado y legalista de la doctrina del equilibrio de poder que desvirtuaba su contenido esencial. El reparto de Polonia no supuso una vulneración del principio del equilibrio de poder sino una aplicación del mismo. (Estas cuestiones serán consideradas con más detalle en el capítulo 9.)

Desde el punto de vista de un estado débil que se ve sacrificado en aras del equilibrio de poder, éste debe resultar un principio brutal. Pero esto no significa que su función de mantener el orden internacional sea menos crucial. Parte de la lógica del principio del equilibrio de poder es que las necesidades del equilibrio dominante tienen prioridad sobre las de cualquier equilibrio local o concreto. Si es preciso que se produzca un engrandecimiento del fuerte frente al débil es mejor para el orden internacional que esto ocurra sin que haya una conflagración por parte de los fuertes.

No deja de ser una paradoja del principio de equilibrio de poder que, si bien éste es una condición esencial para el funcionamiento del derecho internacional, es necesario vulnerar los mandatos de este último para poder mantener dicho equilibrio. Está claro que cuando un estado tiene una posición preponderante puede verse tentado de incumplir las normas de derecho. Según lo entiende Vattel, las potencias preponderantes están en situación de "imponer la ley a las demás". La efectividad de las normas más básicas del derecho internacional —las que tienen que ver con la soberanía, la no intervención, la inmunidad diplomática y otras similares— depende del principio de "reciprocidad". Cuando un estado es preponderante, puede ignorar los derechos de los demás estados sin temor a que éstos actúen de forma recíproca ignorando, a su vez, los suyos. Esta sensación de que debe haber algún tipo de garantía de que se cumplirán las normas del derecho internacional, más allá de la esperanza de que el estado preponderante opte por acatar la ley, es la que ha llevado a juristas internacionalistas como Oppenheim a la conclusión de que "la primera y principal moraleja que cabe extraer a partir de la historia del derecho de las naciones es que sólo puede haber un derecho de las naciones si existe un equilibrio de poder entre los miembros que forman la familia de naciones"[9].

Pero si bien la propia existencia del derecho internacional como sistema de normas vigente depende del equilibrio de poder, el mantenimiento de este último a menudo exige que se violen las normas del primero. Las normas del derecho internacional permiten el uso de la amenaza de la fuerza únicamente, según la frase de Grocio, "para resarcirse del daño infligido". Antes de que un estado recurra legítimamente a utilizar la fuerza contra otro estado debe haber tenido lugar una

violación de derechos legales que puedan ser defendidos por la vía de la fuerza. No obstante, el mantenimiento del equilibrio de poder exige la utilización o amenaza de la fuerza como respuesta al poder usurpador de otro estado, aunque dicho estado no haya violado las normas legales. Las guerras que se emprenden para restaurar el equilibrio de poder, las guerras con las que se amenaza para conseguir que se mantenga, las intervenciones militares en los asuntos internos de otro estado para contrarrestar el poder amenazador de un tercer estado, haya habido, o no, una violación de las normas legales por parte de dicho estado, hacen que los imperativos del equilibrio de poder entren en conflicto con los imperativos del derecho internacional. Las condiciones para que haya orden son consideradas prioritarias frente a las de la ley y también frente a los intereses de las pequeñas potencias y frente al mantenimiento de la paz.

Resulta llamativo que, si bien en la actualidad el uso del concepto "equilibrio de poder" está tan extendido en las discusiones diarias sobre relaciones internacionales como en el pasado, en los análisis académicos del tema ha ido pasando a ocupar un lugar secundario. Esto refleja la impaciencia que generan la vaguedad y el significado cambiante de lo que, sin duda, hoy en día es un término retórico. Refleja también las dudas que suscitan las generalizaciones históricas que subyacen a la propuesta de que el mantenimiento del equilibrio de poder resulta esencial para el orden internacional, así como las dudas que suscita el hecho de que el equilibrio de poder se apoye en la idea, hoy desacreditada, de que la búsqueda de poder es el denominador común de toda política exterior.

El concepto "equilibrio de poder" es tristemente conocido por sus múltiples significados, por la tendencia de quienes lo utilizan a cambiar de un significado a otro, y por la reverencia acrítica que se deduce de las alusiones al mismo[10]. Sin embargo, es un error rechazar este concepto como carente de significado, como hizo von Justi en el siglo XVIII, Cobden en el XIX y como algunos politólogos tienden a hacer hoy en día[11]. No se trata del único concepto que es sometido a este tipo de abusos y, como ocurre con otros términos que son utilizados en exceso, como por ejemplo "democracia", "imperialismo" y "paz", su misma actualidad constituye un indicador de la importancia de las ideas que intenta transmitir. No podemos prescindir del término "equilibrio de poder", aunque sí es necesario definirlo cuidadosamente y utilizarlo de forma coherente. Pero, aun si lográsemos aclarar lo que significa la proposición de que el mantenimiento de poder cumple la función de mantener el orden internacional, ¿es esto cierto? ¿Es verdad que un estado que se encuentra en una posición preponderante siempre lo utilizará para "imponer la ley a los demás"? ¿Es cierto que un estado preponderante en una zona concreta

siempre será una amenaza para la independencia de sus vecinos, y que un estado preponderante en el conjunto del sistema será siempre una amenaza para la supervivencia del sistema de estados?

Esta proposición se ve implícitamente refutada por los líderes de los estados poderosos, quienes consideran que su virtud y sus buenas intenciones son una garantía suficiente de los derechos del resto de estados. Franklin Roosevelt consideraba que la garantía de los derechos de América Latina estaba salvaguardada con la adhesión de Estados Unidos a la "política de buena vecindad". Hoy en día Estados Unidos y la Unión Soviética reconocen la necesidad de limitar el poder del otro y afirman que se trata no sólo de una necesidad propia, sino de una necesidad de la sociedad internacional en su conjunto. Sin embargo, no admiten la necesidad de un control similar sobre su propio poder.

Una versión de lo anterior es la idea de Kant de que el estado constitucional o *Rechtsstaat*, que dispone de mecanismos internos propios para controlar el poder de los gobernantes, también es capaz de operar de forma virtuosa en el ámbito internacional, a diferencia de un estado absolutista. Por eso, Kant recomienda que se forme una coalición de *Rechtsstaaten* que, por acumulación, llegue a dominar la política internacional, sin pensar que esta coalición puede abusar de su poder[12]. A principios de los años sesenta, la doctrina de una comunidad atlántica construida sobre la base de una coalición de poder entre América del Norte y Europa occidental, siguió el patrón kantiano y fue propuesta sin que existiera la sensación de que dicha coalición amenazaba —o se podía interpretar que lo hacía— a otros estados, o de que éstos pudieran tener un interés legítimo en crear un contrapeso a la misma.

En contra de estas visiones, Acton señaló que el mismo poder corrompe, que independientemente de cuál sea la ideología, las instituciones, o la virtud y las buenas intenciones del estado que se encuentra en una posición preponderante, esa posición, por sí sola, supone una amenaza para otros estados que no puede ser contenida a través de pactos ni de leyes sino sólo contrarrestando su poder[13]. Los sistemas constitucionales de controles y equilibrios no bastan para impedir que los estados caigan en una situación como ésta; los efectos corrompedores del poder son sentidos, no sólo por los gobernantes, sino por el sistema político en su conjunto. Los gobernantes que se aferran a su virtud en situaciones en las que abundan las posibilidades de caer en el vicio del poder tienden a ser sustituidos por gobernantes que no lo hacen. Fénelon hace una buena exposición de este punto:

> *No se puede esperar, entre los seres humanos, que una potencia superior se mantenga en los límites de una moderación exacta, y que quiera en su fuerza sólo lo que podría obtener en su mayor debilidad. Incluso cuando un príncipe fuese suficientemente perfecto para hacer un uso tan maravilloso de su prosperidad, esta maravilla acabaría con su reinado. La ambición natural de los soberanos, las alabanzas de sus consejeros y la prevención de naciones enteras no permite creer en que una nación que pueda subyugar a las demás, se abstenga de ello durante siglos enteros*[14].

En ocasiones, las críticas a la doctrina de que el equilibrio de poder cumple la función de mantener el orden internacional, derivan de la idea de que esto forma parte de una teoría de "estados maximizadores de poder" que asume que la búsqueda del poder es la preocupación fundamental a la hora de definir su política exterior. Según esta interpretación, la doctrina que hemos estado comentando estaría basada en las mismas falacias que la teoría de la "política del poder" de la que forma parte.

Las doctrinas que defienden que en cualquier sistema internacional existe una tendencia automática a que surja un equilibrio de poder derivan, en efecto, de una teoría "política del poder" de este tipo. La idea de que si un estado desafía el equilibrio de poder otros estados están abocados a intentar impedirlo, asume que todos los estados intentan maximizar su posición relativa de poder. No es éste el caso. Los estados se encuentran continuamente en la situación de tener que elegir entre dedicar sus recursos y energías a mantener o a acrecentar su posición de poder internacional, o dedicar esos recursos y energías a otros fines. La dimensión del gasto militar, el monto de la ayuda externa, el aparato diplomático, decidir si jugar un papel en determinados asuntos internacionales tomando parte en una guerra, unirse a una alianza u organización internacional, o pronunciarse sobre una disputa internacional; éstas son las cuestiones sobre las que versa la política exterior de cualquier país y las propuestas que tienen como efecto aumentar la posición de poder del país pueden ser rechazadas y, de hecho, a menudo lo son. Algunos estados que podrían jugar un papel mayor —estoy pensando en Estados Unidos durante el periodo de entreguerras y en Japón tras su recuperación económica con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial— prefieren jugar un papel relativamente pequeño. Pero la doctrina que he estado exponiendo no afirma que exista una tendencia inevitable al equilibrio de poder en el sistema internacional, sino sólo una necesidad de mantenerlo si se desea preservar el orden internacional. Los estados pueden comportarse —y, de hecho, a menudo lo hacen— ignorando los requisitos necesarios para que exista un equilibrio de poder.

3. LA RELEVANCIA DEL EQUILIBRIO DE PODER HOY EN DÍA

Es evidente que en la política internacional actual existe un equilibrio de poder que cumple las mismas funciones en relación con el orden internacional que en otros tiempos. Si hay una matización importante que hacer a esta afirmación es que, desde finales de los años cincuenta, se ha dado otro fenómeno que, en algunos aspectos, constituye un caso especial de equilibrio de poder, si bien en otros es muy diferente: la disuasión nuclear mutua. En la última sección de este capítulo prestaré atención al significado de la disuasión nuclear mutua y a su relación con el equilibrio de poder.

Hoy en día, existe claramente un equilibrio de poder general en el sentido de que ningún estado tiene un poder preponderante en el sistema internacional en su conjunto. La característica principal de este equilibrio general es que, mientras que en los años cincuenta adoptó la forma de un equilibrio sencillo (aunque no perfectamente sencillo) y en los años sesenta se encontraba en una fase de transición, en los años setenta adopta la forma de una equilibrio complejo. China debe ser considerada como una gran potencia, junto con Estados Unidos y la Unión Soviética, al menos en la región de Asia y del Pacífico; Japón figura como una potencial cuarta potencia y una Europa occidental unida podría, llegado el momento, convertirse en una quinta. Sin embargo, la afirmación de que en la actualidad existe un equilibrio de poder complejo o multilateral ha generado una gran cantidad de malentendidos y resulta necesario ofrecer una aclaración.

Hablar de la existencia de un equilibrio complejo o múltiple entre estas tres o cuatro potencias no implica que éstas tengan la misma fuerza. Mientras que en un sistema dominado por dos potencias sólo se puede alcanzar una situación de equilibrio o una ausencia de preponderancia, si hay una cierta paridad entre la fuerza de dichas potencias, en un sistema de tres o más potencias se puede alcanzar el equilibrio aunque no haya una relación de igualdad entre las potencias en cuestión, ya que existe la posibilidad de que las pequeñas se alíen contra las grandes.

Es más, hablar de un equilibrio de poder complejo no implica que los cuatro grandes estados posean el mismo tipo de poder o de influencia. Es evidente que en la política internacional los movimientos se efectúan en "múltiples tableros". En el ámbito de la disuasión nuclear estratégica, Estados Unidos y la Unión Soviética son los mayores jugadores, China es un principiante y Japón no juega ningún papel. En el tablero del potencial militar convencional, una vez más son Estados Unidos y la Unión Soviética los que lideran el juego por su capacidad de desplegar fuerza militar en múltiples lugares del mundo, China es un jugador menos importante ya que su fuerza militar sólo puede desplegarla dentro de un radio de acción limitado y Japón no es más que un jugador menor. En el tablero de los asuntos monetarios internacionales y del comercio e inversiones internacionales, los principales jugadores son Estados Unidos y Japón, la Unión Soviética es un jugador mucho menos importante y China juega un papel relativamente insignificante. En el tablero de la influencia que deriva del atractivo ideológico, se podría defender que China es el jugador más importante.

Pero el juego que tiene lugar en cada uno de estos tableros está relacionado con el que se desarrolla en cada uno de los otros. Una posición ventajosa en el terreno de la política internacional de comercio e inversiones puede ser utilizado para conseguir ventajas en el terreno de la política internacional de seguridad militar; una posición débil en el terreno de la disuasión estratégica nuclear puede limitar y restringir las opciones disponibles en otro campo. De esta interrelación entre los distintos tableros es de donde surge la idea de poder e influencia general en la política internacional. Éste es el denominador común respecto al cual decimos que existe equilibrio de poder, en lugar de preponderancia. El poder general entendido en este sentido no puede ser cuantificado con precisión: la importancia relativa de los ingredientes estratégicos, económicos y político-psicológicos en el poder de un estado (y de los diferentes tipos dentro de éstos) es tan incierta como cambiante. Pero, aun así, la posición relativa de los estados en términos de poder general resulta evidente en sus negociaciones y no podemos prescindir de un concepto general del poder.

Es más, hablar de las relaciones que actualmente existen entre las grandes potencias como un equilibrio complejo no implica que éstas sean políticamente equidistantes entre sí, ni que exista una movilidad diplomática sin límites entre ellas. En el momento en que estoy escribiendo existe una distensión entre Estados Unidos y la Unión Soviética pero no entre la Unión Soviética y China. Japón está más claramente vinculado a Estados Unidos que a los otros, tanto estratégica como económicamente, si bien ha dejado clara una cierta independencia con respecto a aquél y ha mejorado sus relaciones tanto con la Unión Soviética como con China. Por tanto, mientras que las cuatro grandes potencias tienen más movilidad diplomática de la que tenían durante la época de equilibrio de poder sencillo, su movilidad todavía está limitada, especialmente por la tensión que existe entre las dos grandes potencias comunistas, que es de una dimensión tal que bloquea la colaboración efectiva entre ellas.

También debemos señalar que el equilibrio de poder complejo que existe en la actualidad no se basa en ningún sistema de colaboración o concierto general

entre las grandes potencias. No existe ningún acuerdo general entre los Estados Unidos, la Unión Soviética, China y Japón acerca de que el mantenimiento de un equilibrio de poder general sea un objetivo común a todas ellas, proposición que fue proclamada por las grandes potencias europeas en el Tratado de Utrecht. Tampoco existe un acuerdo general sobre un sistema de normas que evite o que controle las crisis, o que restrinja las guerras. (Estas cuestiones serán tratadas con mayor profundidad en el capítulo 9.)

El equilibrio de poder que existe hoy en día no es totalmente fortuito en el sentido ya comentado, ya que existe un elemento deliberadamente buscado en el seguimiento "racional", por parte de Estados Unidos, la Unión Soviética y China, de políticas dirigidas a impedir que ninguno de los otros se convierta en preponderante. También se puede argumentar que hay un elemento adicional deliberadamente buscado en el acuerdo que existe entre Estados Unidos y la Unión Soviética en torno al objetivo común de mantener un equilibrio entre ellos, al menos en lo que se refiere a la esfera del armamento nuclear estratégico. En cambio, no se puede hablar de un equilibrio de poder deliberado en el sentido de que las tres o cuatro grandes potencias lo tengan como objetivo común. De hecho, tan sólo Estados Unidos reconoce explícitamente que el equilibrio de poder se encuentre entre sus objetivos. Tampoco existe evidencia de que, por lo general, se entienda que ese equilibrio de poder suponga autorrestricciones para las propias grandes potencias, más allá de los intentos de restringirse o de constreñirse las unas a las otras.

Los Estados Unidos y la Unión Soviética han desarrollado unas normas en común para evitar y controlar las crisis, así como para limitar la guerra. No obstante, entre las grandes potencias, como tales, no existe un sistema de normas general sobre estos temas. Tampoco se puede decir que en las relaciones chino-soviéticas, o en las chino-americanas, esté surgiendo un sistema de normas similar al que se está desarrollando entre las dos grandes potencias globales. En ausencia de un sistema general de normas de este tipo no podemos decir que además del equilibrio entre las grandes potencias, exista un concierto entre ellas sobre cómo administrar dicho equilibrio.

Por último, el equilibrio de poder complejo que existe en la actualidad no se apoya en una cultura común compartida por los grandes estados que participan en ella que sea comparable con la cultura que compartían las grandes potencias europeas que formaron los equilibrios complejos de los siglos XVIII y XIX (a este punto nos volveremos a referir en el capítulo 13). En el sistema internacional europeo de aquellos siglos, uno de los factores que facilitó tanto el mantenimiento del propio equilibrio como la cooperación entre las potencias que contribuían al mismo, fue el hecho de que compartieran una misma cultura, entendida como una tradición intelectual común y como un repertorio de ideas que facilitaban la comunicación entre ellas, así como una serie de valores comunes en torno a los cuales se moderaban los conflictos de intereses. Como comentaremos más adelante, Estados Unidos, la Unión Soviética, China y Japón comparten un repertorio de ideas comunes, pero entre ellas no existen lazos culturales equivalentes a los que había entre las potencias europeas en siglos anteriores.

Todos y cada uno de los cinco malentendidos que hemos mencionado tienen su origen en la confusión que existe hoy en día entre la idea de equilibrio de poder y el sistema de equilibrio de poder europeo. A menudo se dice que este último se caracterizó por una igualdad básica entre las cinco potencias principales (Gran Bretaña, Francia, Austria-Hungría, Rusia y Prusia-Alemania); por el tipo de poder similar que cada una tenía a su alcance y que podía ser medido en términos del número de tropas; por la equidistancia política entre las potencias y su gran movilidad diplomática; por el acuerdo general que existía en torno a cuáles eran las reglas del juego; y por la existencia de una cultura común subyacente.

Se puede discutir si el sistema europeo del siglo pasado realmente reunía todas estas cualidades. En distintos momentos hubo desigualdades notables entre las cinco potencias. Nunca fue posible unir el poder marítimo y financiero de Gran Bretaña, por un lado, y el poder terrestre continental, por otro, en un solo denominador común. Algunas asociaciones como la Santa Alianza, el *Dreikaiserbund*, o la "alianza liberal" entre Gran Bretaña y Francia establecían barreras ideológicas a la movilidad diplomática. Pero es preciso señalar que el equilibrio europeo del siglo XIX no es más que una de las manifestaciones históricas de un fenómeno que ha tenido lugar en muchas épocas y continentes diversos. Además, al afirmar que en el momento presente existe un equilibrio de poder complejo no pretendo decir que éste sea un reflejo de todas y cada una de las características del modelo europeo del siglo pasado.

El actual equilibrio de poder parece cumplir las mismas tres funciones en relación con el orden internacional que ha cumplido en épocas anteriores y que han sido nombradas en el apartado anterior. En primer lugar, el equilibrio de poder general sirve para impedir que el sistema de estados se transforme en un imperio universal por medio de conquistas. Mientras se mantenga el equilibrio, ninguna de las grandes potencias tendrá la posibilidad de imponer por la fuerza un gobierno mundial (véase el capítulo 11).

En segundo lugar, los equilibrios de poder locales —allí donde existen— sirven para proteger la independencia de los estados en regiones concretas frente a la posibilidad de que sean absorbidos o dominados por una potencia local preponderante. Hoy en día, la independencia de los estados de Oriente Próximo, del subcontinente indio, en la península de Corea y en el Sudeste asiático está protegida por la existencia de equilibrios de poder locales en cada una de estas zonas. Por el contrario, en Europa del Este, donde hay una preponderancia soviética, y en América central y el Caribe, donde existe una preponderancia por parte de Estados Unidos, los estados de la región no pueden ser considerados independientes en el sentido normal de la palabra. Sería exagerado decir que los equilibrios de poder locales son una condición necesaria para la independencia de los estados en cualquier región del mundo. Afirmar esto supondría ignorar el sentimiento de comunidad política que existe en las relaciones entre dos estados que puede tener la consecuencia de que un estado preponderante en determinada región respete, hasta cierto punto, la independencia del vecino más débil. Por ejemplo, Estados Unidos respeta la independencia de Canadá y Gran Bretaña respeta la independencia de la República de Irlanda. También es preciso reconocer que la independencia de los estados en una determinada región del mundo depende en menor medida de la presencia o ausencia de un equilibrio de poder local que del papel que las potencias ajenas a la región juegan en ese equilibrio local: por ejemplo, si hoy en día existe un equilibrio entre Israel y sus vecinos árabes, este equilibrio se debe al papel que han jugado en la región las grandes potencias ajenas a ella.

En tercer lugar, tanto el equilibrio de poder general como los equilibrios locales que existen en la actualidad, contribuyen a que se creen las condiciones para que puedan operar otras instituciones de las que depende el orden internacional. Para que puedan funcionar el derecho internacional, el sistema diplomático, la guerra y la preeminencia decisoria de las grandes potencias, debe darse una situación en la que ninguna potencia tenga un poder preponderante. Todas ellas son instituciones que dependen en gran medida de la posibilidad de que, si un estado viola las normas, el resto reaccionen de forma recíproca. Pero un estado que ocupa la posición de potencia preponderante, ya sea en el sistema en su conjunto o en una región determinada, puede, debido a su posición, ignorar el derecho internacional, transgredir las normas y procedimientos de intercambio diplomático, privar a sus adversarios de la posibilidad de recurrir a la guerra para defender sus intereses y sus derechos, o ignorar los acuerdos del concierto de las grandes potencias, y todo ello bajo el manto de la impunidad.

4. LA DISUASIÓN NUCLEAR MUTUA

Desde los años cincuenta del siglo XX, existe otra institución, o cuasi-institución, que en cierto sentido constituye un caso especial de equilibrio de poder: la disuasión nuclear mutua. En esta última sección consideraré las siguientes cuestiones: ¿qué es el equilibrio del terror, también llamado relación de disuasión nuclear mutua? ¿Cómo está relacionada la disuasión nuclear mutua con el equilibrio de poder? ¿Qué función cumple la disuasión nuclear mutual en relación con el orden internacional?

Para afrontar la primera de estas cuestiones empezaremos analizando el significado de disuasión, a continuación consideraremos qué quiere decir disuasión mutua y, finalmente, expondremos qué implica el caso especial que nos concierne, la disuasión nuclear mutua.

Decir que el país A disuade al país B de hacer algo implica lo siguiente:

- Que el país A amenaza al país B con infligirle un castigo o con privarle de algo si se embarca en determinado curso de acción.
- Que el país B habría podido, en otra situación, emprender dicho curso de acción.
- Que el país B cree que el país A tiene tanto la capacidad como la voluntad de poner en práctica la amenaza y decide por este motivo que no le merece la pena optar por ese curso de acción.

Para poder hablar de disuasión se deben dar estas tres condiciones. Empezando por la primera, es preciso que exista una amenaza por parte del disuasor dirigida al disuadido. Si, por ejemplo, la Unión Soviética desistiera de un ataque a Estados Unidos porque creyera que Estados Unidos tomaría duras represalias contra ella pero, en realidad, Estados Unidos no hubiera expresado tal amenaza, no podríamos considerar que Estados Unidos ha disuadido a la Unión Soviética de llevar a cabo dicho ataque. Para poder atribuir el resultado al disuasor, éste tiene que haber expresado una amenaza.

Siguiendo con la segunda de las condiciones, tiene que existir la posibilidad de que el país al que va dirigida la amenaza hubiese tomado el curso de acción del que el disuasor quiere que desista. Si, en realidad, no existe en ninguna circunstancia la posibilidad de que la Unión Soviética ataque a Estados Unidos, no podemos decir que la Unión Soviética haya sido disuadida de hacerlo. No obstante, debemos señalar que las políticas de disuasión pueden tener una lógica independientemente de que el país

al que van dirigidas tenga en ese momento la intención de iniciar un ataque. Por ejemplo, se puede argumentar que las políticas de Estados Unidos que están dirigidas a disuadir a la Unión Soviética de un ataque se ven justificadas por el objetivo de crear, dentro de Estados Unidos, un sentimiento de seguridad con respecto a esa posibilidad, o por el objetivo de desalentar en la Unión Soviética cualquier intento de ataque, aun si en el momento no existe evidencia de ninguno.

En cuanto a la tercera condición, el país amenazado con el castigo no se verá disuadido a menos que crea que el país que le amenaza tiene la capacidad y la voluntad de llevarla a cabo y, por esta razón, decide que el curso de acción que habría seguido en otras circunstancias no merece la pena. La amenaza debe resultar "creíble" para el país disuadido, que también debe llegar a la conclusión de que dicha amenaza convierte en no asumible, o en no rentable, el curso de acción en cuestión. Que el castigo con el que se amenaza (tanto por su probabilidad como por sus dimensiones) lleve a que el curso de acción no sea asumible dependerá de las circunstancias: lo que el país (o alguno de sus líderes) espera ganar al emprender determinado curso de acción, o perder en caso de no hacerlo, la importancia que atribuye a los valores de los que se ve privado por la amenaza, etc. Por esta razón, no existe un "nivel de daño" en términos absolutos que resulte necesario y suficiente para disuadir a un país de hacer algo. La disuasión de los ataques por parte de otras potencias ha sido siempre una de las razones por las que los estados han utilizado su potencial militar. Lo que resulta novedoso de la disuasión en la era de las armas nucleares es que, al resistirse a utilizar las armas nucleares en un enfrentamiento real, los estados han acabado otorgando a la disuasión el estatus de objetivo prioritario de sus políticas. Las políticas o estrategias de disuasión que han ido desarrollándose varían a lo largo de tres dimensiones: el rango de acciones del que se quiere disuadir al adversario; la prioridad que se concede a la disuasión entre las distintas políticas; y la fuerza con la que se amenaza para alcanzar el objetivo de la disuasión.

En este sentido, en Estados Unidos la política ha sido diseñada con el objetivo de disuadir a la Unión Soviética de que lleve a cabo un ataque nuclear contra Estados Unidos; de que lleve a cabo cualquier tipo de ataque contra Estados Unidos; de que lleve a cabo un ataque nuclear contra Estados Unidos o cualquiera de sus aliados. En ocasiones, estas alternativas han sido definidas como una elección entre una "disuasión limitada" y una "disuasión extensa".

La disuasión ha sido considerada, bien como el único objetivo que debe perseguir una política de armas nucleares ("disuasión pura") —como, por ejemplo, se hacía en el Libro Blanco de Defensa del Reino Unido de 1957—, bien como "disuasión y defensa", o bien —como en la última época del secretario de Defensa de Robert McNamara— en términos de una combinación de disuasión y de otros objetivos como, por ejemplo, la "limitación de los daños".

El potencial necesario para lograr el objetivo de la disuasión no ha sido entendido sólo en términos de armas nucleares, sino también en términos de una combinación de armas nucleares y armas tradicionales. La disuasión también ha sido considerada tanto en términos de una sola amenaza o de una serie de amenazas (el "gran disuasor" de Siessor frente a los "disuasores graduales" de Buzzard, o la "represalia masiva" de Dulle frente a la "respuesta flexible" de McNamara)[15].

La disuasión mutua es una situación en la que dos o más potencias se disuaden entre sí de hacer algo. En el sentido más amplio puede llegar a ser una situación en la que las potencias se disuadan entre sí de llevar a cabo toda una serie de acciones por medio de una gran variedad de amenazas posibles. Estas acciones y amenazas no tienen por qué ser de tipo nuclear y ni siquiera tienen por qué ser militares en absoluto. Tampoco es preciso que la amenaza por parte del disuasor implique una represalia que suponga pagar con la misma moneda: las potencias pueden ser disuadidas de un ataque con armas químicas por medio de la amenaza de una represalia con armas convencionales o nucleares, o pueden ser disuadidas de un ataque militar por medio de amenazas que suponen represalias económicas. Pero aquí quiero fijarme en un caso especial de disuasión nuclear mutua: una situación en la que dos o más potencias se disuaden entre sí de llevar a cabo un ataque nuclear deliberado por medio de una amenaza de represalia nuclear.

Al igual que ocurre con el "equilibrio de poder", una situación de disuasión nuclear mutua puede tener lugar tanto en el caso de una relación sencilla entre dos potencias, como en una relación más compleja entre tres o más potencias. En el momento presente, existe una relación de disuasión nuclear mutua entre Estados Unidos y la Unión Soviética, y otra que está en ciernes entre China y la Unión Soviética y entre China y Estados Unidos. Algunos dirían que entre Gran Bretaña y la Unión Soviética, y entre Francia y la Unión Soviética también existe una relación de este tipo. Una relación de disuasión nuclear mutua entre tres (o más) potencias es la suma de las relaciones bilaterales entre las potencias en cuestión y no (como ocurría en el caso del equilibrio de poder) el producto conjunto de estas relaciones. Como también ocurre en el caso del equilibrio de poder, la disuasión nuclear mutua, en principio, puede tener lugar tanto de forma general como en una región concreta. Si las armas nucleares se difundieran hasta el punto de permitir a cada uno de los estados disuadir al resto de un ataque nuclear —o si (por considerar una hipótesis más probable) todos los estados se unieran bajo alguno de los "paraguas

nucleares"— se podría llegar a una situación de disuasión nuclear mutua general, que es lo que Morton Kaplan ha denominado como "sistema de veto-unidad" (al que volveremos a referirnos en el capítulo 11)[16]. En la actualidad sólo existen relaciones de disuasión nuclear mutua particulares o locales.

Una vez más, al igual que ocurre en el caso del equilibrio de poder, las situaciones de disuasión nuclear mutua pueden surgir, en principio, de forma fortuita o como resultado de una acción deliberada. La relación soviético-americana de disuasión nuclear mutua surgió a finales de los años cincuenta como resultado de los esfuerzos por parte de cada una de las potencias de disuadir a la otra, sino de los esfuerzos por situarse por encima de la otra en cuanto a su posición estratégica nuclear. Una de las ideas centrales de quienes abogan por el control de armamentos ha sido que esta situación que surgió de forma fortuita solamente puede ser preservada a través de un esfuerzo consciente y por medio de la colaboración: si se deja que la competición nuclear estratégica entre las superpotencias siga su propia lógica y su propio ritmo, ésta podría llevar a socavar las bases de la disuasión nuclear mutua y, por tanto, la colaboración en este campo del control armamentístico debería estar dirigida a mantener la estabilidad de la relación basada en la disuasión nuclear mutua[17].

5. LA DISUASIÓN NUCLEAR MUTUA Y EL EQUILIBRIO DE PODER

La idea de una relación de disuasión nuclear mutua deliberada resulta similar en algunos aspectos a la de un equilibrio de poder deliberado pero, en otros, es distinta de ésta. En primer lugar, una relación de disuasión nuclear mutua entre dos potencias es sólo una parte de la relación de equilibrio de poder entre ellas. En esta última intervienen todos los ingredientes del poder de cada estado y la fuerza nuclear es tan sólo uno de ellos. Cuando, en el caso de dos potencias, una de ellas tiene capacidad para atacar a la otra con armas nucleares, la creación de una relación de disuasión nuclear mutua se convierte en una condición necesaria para que entre ellas pueda haber un equilibrio de poder. Pero ésta no será una condición suficiente. Como ya hemos señalado, en la actualidad parece estar desarrollándose una relación de disuasión nuclear mutua entre la Unión Soviética y China y entre Estados Unidos y China, y algunos sostendrían que existe una relación similar entre Francia y la Unión Soviética y entre Gran Bretaña y la Unión Soviética. Sin embargo, nadie se atrevería a argumentar que en cualquiera de estas relaciones las potencias implicadas tienen el mismo poder.

En segundo lugar, si bien en una situación sencilla entre dos potencias, el equilibrio exige que haya una igualdad o paridad en cuando a potencial militar, una relación de disuasión mutua no requiere que esto sea así. Tan sólo requiere que cada potencia tenga una capacidad de ataque nuclear suficiente como para disuadir de un ataque nuclear. Para que la capacidad de ataque de cada potencia pueda suponer una amenaza para la otra debe alcanzar un umbral mínimo. Si el potencial nuclear no alcanza este nivel resultará insuficiente para conseguir el objetivo de la disuasión. En cambio, si el nivel está por encima de dicho umbral será redundante en relación con dicho objetivo aunque pueda estar justificado por otros criterios estratégicos como son la necesidad de limitar el daño, de "extender" la disuasión para que cubra también a sus aliados o de fortalecer la posición diplomática del país para negociar en caso de crisis.

Que la igualdad o paridad resultan irrelevantes para la disuasión nuclear mutua puede ser visto claramente en el caso de Estados Unidos y la Unión Soviética. Desde que surgió por primera vez una relación de disuasión nuclear mutua entre las dos superpotencias a mediados de los años cincuenta y hasta finales de los años sesenta, Estados Unidos gozaba de una superioridad clara sobre la Unión Soviética en todos los indicadores relevantes para medir la fuerza nuclear estratégica: el número total de vehículos transportadores de armamento nuclear estratégico (misiles balísticos intercontinentales, submarinos de ataque nuclear y bombarderos de largo alcance), el número total de reservas de megatones nucleares y el número total de cabezas nucleares. Se puede decir que cuando Estados Unidos ha dejado de tener esta "superioridad" estratégica, también ha perdido una importante ventaja diplomática y ha contribuido a que se produzca una alteración en el equilibrio de poder favorable a la Unión Soviética y contrario a los Estados Unidos. No obstante, por sí misma, esta situación no ha debilitado la relación de disuasión nuclear mutua que se mantiene al margen de las fluctuaciones que hayan podido tener lugar en el equilibrio entre la fuerza nuclear estratégica de las dos potencias.

Como ya comentamos más arriba, en un equilibrio de poder complejo entre tres o más estados, la igualdad o paridad no resultan necesarias para que se mantenga el equilibrio ya que las desigualdades pueden ser corregidas a través de alianzas. En una situación compleja de disuasión nuclear mutua como la relación a tres bandas que está surgiendo entre la Unión Soviética, Estados Unidos y China, los acuerdos o alianzas *ad hoc* también pueden jugar un papel. Es posible imaginar, por ejemplo, que si la Unión Soviética y Estados Unidos amenazasen de forma conjunta a China, se viera puesta en cuestión la credibilidad de las amenazas de represalia nuclear por parte de esta última, mientras que ninguna de las dos primeras

potencias podría lograr este resultado actuando por separado. De la misma forma, las amenazas americano-chinas dirigidas a la Unión Soviética podrían servir para disuadir a la Unión Soviética frente a China en un momento en el que estuviera en duda la capacidad de esta última, por sí sola, para disuadir a la Unión Soviética de un ataque. Un teórico francés, André Beufre, argumentaba en cierta ocasión que la capacidad de Occidente para disuadir a la Unión Soviética de un ataque se veía reforzada por el hecho de que en el primero hubiera tres centros separados de decisión nuclear: Washington, Londres y París[18]. Pero las alianzas en una relación de disuasión nuclear mutua multilateral cumplen una función diferente de las alianzas que se establecen para mantener un equilibrio de poder complejo: siguen teniendo como objetivo disuadir de forma suficiente de la acción en cuestión más que sumar la fuerza militar de un país a la de otro para asegurarse de que ninguna potencia se convierte en preponderante.

En tercer lugar, si bien el equilibrio de poder es un fenómeno esencialmente objetivo, la relación de disuasión mutua es esencialmente subjetiva. Anteriormente señalábamos que un "equilibrio de poder" se define como la ausencia real de una potencia preponderante y que no bastaba con que existiese la creencia de que ninguna potencia es preponderante. Por el contrario, la disuasión nuclear mutua es básicamente una creencia: la creencia por parte de cada estado de que el otro tiene la voluntad y la capacidad de tomar represalias suficientes. En principio, dos potencias se podrían disuadir mutuamente de llevar a cabo un ataque nuclear simplemente manteniendo la apariencia de tener determinada voluntad y determinada capacidad.

Robert McNamara ha sostenido consistentemente que la política disuasoria de Estados Unidos sólo puede ser efectiva si existe una voluntad real de llevar a cabo la represalia nuclear con la que se ha amenazado, además de la capacidad real de lograr la "destrucción garantizada"[19]. Parece probable que ésta sea la política actual de Estados Unidos y perfectamente puede ocurrir que cualquier intento de basar la disuasión nuclear en la apariencia, ya sea sobre la voluntad o sobre la capacidad, corra el riesgo de verse desmentida. Sin embargo, la voluntad y la capacidad de represalia reales no forman parte de la definición de disuasión mutua. La doctrina de McNamara en este punto, aun cuando sea acertada, no hace sino demostrar que la voluntad y la capacidad de represalia reales son fundamentales para que el adversario crea que existan.

En cuarto lugar, mientras que las funciones principales del equilibrio son mantener el sistema internacional y la independencia de los estados, siendo el mantenimiento de la paz un mero subproducto fortuito, el mantenimiento de la disuasión nuclear mutua tiene (según veremos) como función principal el mantenimiento de la paz nuclear.

6. LAS FUNCIONES DE LA DISUASIÓN NUCLEAR MUTUA

Podemos decir que la relación de disuasión nuclear mutua, que hasta el momento tan sólo existe de forma clara entre Estados Unidos y la Unión Soviética, ha cumplido las siguientes funciones:

1. Ha contribuido a mantener la paz nuclear, al menos en lo que se refiere a las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética, haciendo que el recurso deliberado a la guerra nuclear por parte de cualquiera de ellas sea un instrumento político "irracional".
2. También ha servido para mantener la paz entre las dos principales potencias nucleares que se han vuelto reticentes a entrar directamente en enfrentamientos no nucleares por miedo a que el conflicto se amplíe; y también ha servido para mantener la paz entre los estados aliados de estas potencias debido a las restricciones que estas últimas les imponen.
3. Ha ayudado a mantener un equilibrio de poder general en el sistema internacional a través de su contribución a la estabilidad del equilibrio dominante, es decir, de equilibrio entre las dos grandes potencias globales. Por tanto, la relación de disuasión nuclear mutua ha contribuido indirectamente a que se cumplan las funciones propias del equilibrio general de poder: el mantenimiento del sistema de estados, de la independencia de los estados, y de las condiciones bajo las cuales pueden operar de forma efectiva otras instituciones que se ocupan de mantener el orden internacional.

Es importante entender cuáles son las limitaciones a las que se enfrenta la disuasión nuclear mutua a la hora de cumplir con la función de mantener la paz nuclear. En primer lugar, la disuasión nuclear mutua puede hacer que el recurso deliberado a la guerra nuclear sea "irracional" tan sólo si la primera es estable, es decir, si posee una tendencia inherente a mantenerse en el tiempo. "El equilibrio del terror" no surge por el mero hecho de que dos adversarios posean armamento nuclear, y tampoco se mantiene de forma automática sólo porque este armamento siga estando disponible. En principio, una relación de disuasión mutua puede verse alterada por una o ambas de estas dos posibles alternativas de desarrollo tecnológico: la

adquisición, por una o por ambas partes, de un sistema efectivo de defensa de las ciudades y de la población frente a un ataque nuclear estratégico o el desarrollo, por una o por ambas partes, de un mecanismo que logre el desarme efectivo de las fuerzas nucleares disuasorias de la otra parte, antes de que sean utilizadas. También puede ocurrir, en principio, que se produzcan cambios en las dimensiones políticas y psicológicas de la disuasión nuclear mutua: en la voluntad o resolución del disuasor de poner en práctica su amenaza; en su habilidad para hacer creer al disuadido que puede poner en práctica su amenaza, y que lo hará; y en la evaluación que realice el disuadido sobre si le merece la pena asumir el riesgo de que se ponga en práctica la amenaza.

En segundo lugar, aunque persista la relación de disuasión nuclear mutua y el recurso deliberado a la guerra nuclear resulte irracional, sigue existiendo el peligro de que estalle una guerra nuclear como consecuencia de un accidente o de error de cálculo. La relación de disuasión nuclear mutua no puede mitigar una situación de este tipo. El análisis de los pasos que han sido adoptados y que podrían ser adoptados para hacer frente a estas posibles situaciones escapa a los objetivos de este trabajo. El único punto que quiero dejar claro es que las medidas que adopten las potencias nucleares, ya sea de forma unilateral o de forma conjunta, para reducir la probabilidad de que tenga lugar una guerra como consecuencia de un "accidente" o un error de cálculo, o para controlarla si es que ocurre, se sitúan fuera del espectro de medidas que se adoptan para mantener la disuasión nuclear mutua.

En tercer lugar, la disuasión nuclear mutua, si bien persiste y contribuye a hacer de la guerra nuclear algo improbable, no puede hacer nada por limitar o controlar una guerra nuclear que ya haya estallado. Las políticas estratégicas unilaterales de "mera disuasión" son criticadas desde hace tiempo por no ofrecer respuesta a la siguiente pregunta: "¿Qué ocurre si falla la disuasión?". Los acuerdos de control de armamento basados en la idea de que, en el campo de la estrategia nuclear, la disuasión nuclear mutua es un fin en sí mismo son objeto de las mismas críticas. La "mera disuasión" es un fin insuficiente tanto en lo que se refiere a la estrategia, como en lo que se refiere al control de armamento y las propuestas que se basan en ella, no sólo no pueden garantizar que no estallará una guerra nuclear, sino que pueden llegar a obstruir los intentos de controlarla, en caso de que estalle.

En cuarto lugar, la idea de la disuasión nuclear mutua como fuente de la paz nuclear descansa en gran medida sobre el supuesto de que los hombres actuarán de forma "racional". Cuando decimos que una acción es racional lo único que estamos queriendo decir es que esa acción es internamente coherente y coherente también de acuerdo con determinados fines. No tiene sentido hablar

de una "acción racional" como una acción guiada por la "razón" en vez de por "las pasiones", o como una facultad que está presente en todos los seres humanos y que les lleva a actuar de la misma forma. Cuando decimos que es "irracional" la opción deliberada, por parte de un estadista, de provocar la destrucción o devastación de su propio país, lo que queremos decir es que esa acción no es coherente con los objetivos que normalmente cabe esperar que persiga el líder de un estado. Esto no quiere decir que no vayan a actuar de esta forma, ni que no lo hayan hecho en el pasado.

En quinto lugar, decir que la disuasión nuclear mutua cumple esta función en relación con el mantenimiento de la paz no implica decir que si las dos partes de un conflicto poseen armas nucleares aumentará la seguridad internacional. En otro lugar he argumentado que si fuera posible volver a la situación anterior a que tuviera lugar el desarrollo de la tecnología nuclear (lo que no es posible) la seguridad internacional sería mayor, aunque esto implicase una mayor probabilidad de guerras que, sin embargo, serían potencialmente menos catastróficas[20]. También he argumentado en contra de la idea de que la seguridad internacional aumenta con la difusión de las armas nucleares[21]. Pero en un sistema internacional en el que la tecnología está inevitablemente presente, y en el que la posesión de armas nucleares se ha difundido más allá de quienes eran sus custodios originales, es preciso reconocer los aspectos positivos de la función que cumplen las relaciones de disuasión nuclear mutua entre las potencias nucleares.

En sexto lugar, el mantenimiento de la disuasión nuclear mutua obstruye, a largo plazo, la posibilidad de establecer un orden internacional apoyado en bases más positivas. El mantenimiento de la paz entre las principales potencias a través de un sistema en el que cada una de ellas amenaza con destruir o diezmar a la población civil de la otra —lo que ha sido interpretado con acierto como una versión actual de la seguridad a través de la retención de rehenes— refleja lo débil que es el sentimiento de interés común en la sociedad internacional. Por este motivo algunos teóricos del control de armamentos se han visto obligados a proponer que la política y los acuerdos de armamento estratégico empiecen a basarse en la defensa más que en la disuasión. Por esta misma razón, aun cuando algunos de estos acuerdos (como, por ejemplo, los Acuerdos de Moscú de mayo de 1972) tienden a confirmar que la disuasión nuclear mutua está en la base del entendimiento entre las grandes potencias, estas últimas son reticentes a manifestar explícitamente que esto sea así.